الأداء التشريعى لمجلس الشعب
والرقابة على
دستورية القوانين فى مصر

دكتور
جابر جاد نصار
أستاذ القانون العام المساعد
كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة

تقديم

الأستاذ الدكتور
إبراهيم درويش
أستاذ القانون الدستورى والنظم السياسية
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة

دار النهضة العربية
٣٢ ش عبد الخالق ثروت ـ القاهرة

الطبعة الأولى
١٩٩٩

الحمد لله

فاتحة كل خير . . . . وتمام كل نعمة

بسم الله الرحمن الرحيم

{ . . إن أريد إلا الإصلاح ما استطعت

وما توفيقي إلا بالله . . }

صدق الله العظيم

«سورة هود من الآية ٨٨ »

تقـــديـم

بقــلم
الأستاذ الدكتور/ إبراهيم درويش
أستاذ القانون الدستورى والنظم السياسية
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

بسم الله الذى علم بالقلم ، فأمر بالقراءة قبل الكتابة « **اقرأ باســم ربك الذى خلق** » .

ابتداء أنفى تماماً أننى أقصد بكلمتى هذه تقديم هــذا الكتاب . فــلا الكتاب ولا مؤلفه ــ من قبله ــ فى حاجة إلى تقديم . وإنما استهدفت أن أضع مشاعرى بعد قراءتى التى شرفت بأن أكون أول قارىء له .

هذا الكتاب عالج بمنطقية قانونية ــ سياســية أســباب ضعــف السلطة التشريعية فى مصر ، وعدم قدرتها على الصناعــة التشــريعية مُجملا هذه الأسباب فى عدم التوازن بين السلطات بتضخم كم وكيــف السلطة التنفيذية ، والتخبط فى أساليب انتخاب السلطة التشــريعية ممــا وصم تشكيل مجلس الشعب بعدم الدستورية بحكميــن تــاريخيين مــن محكمتنا الدستورية العليا ترتب على كل حكم حل مجلس الشعب ولــم يحدث ذلك من قبل فى تاريخ النظام السياسى المصرى . إضافة إلــى تصميم نتائج الانتخابات مقدماً بفوز الحزب الحاكم بأغلبية كاسحة تزيــد على ٩٠٪ من عدد مقاعد السلطة التشريعية فأدى ذلــك إلــى إفــراغ

التعددية الحزبية من مضامينها إضافة إلى خلق مجلس نيابى تابع بدلاً من سلطة تشريعية قادرة ، وإعدام أى دور فعال للمعارضة ، وقتل أى أمل فى تداول السلطة التى هى الباعث الدافع من التعددية الحزبية كل ذلك أثبته المؤلف بتحليلاته العميقة والموثقة بالإحصائيات لنتائج الانتخابات التى أجريت فى مصر فى ظل دستور ١٩٧١ . وفى ضوء بحثه الدقيق للنظم الانتخابية المتباينة والمبتدعة أحيانا « بطريقة مصرية.»

ومن هنا دعى المؤلف ـ وبحق ـ إلى إنشاء مجلس خاص للإشراف على العملية الانتخابية نظراً لضعف الإشراف القضائى الشكلى البحت عليها .

ومما انتهى إليه المؤلف من وجوب أن تكون السلطة التشريعية كلها بالانتخاب الحر المباشر دون هذا الخلل الدستورى بتقسيم الشعب إلى فئات وعمال وفلاحين ، ودون تعيين العشرة المبشرين بالعضوية فكل ذلك يعيب تشكيل السلطة التشريعية .

عملية انتخابية كهذه مصممة مقدماً فى نتائجها الكاسحة للحزب الحاكم وبأساليب أقل ما توصف به أنها غير مشروعة . فالمتوقع من كل ما تقدم مجلس تشريعى لا يحمل سوى الاسم .. ناهيك عن إدارته ابتداء من دعوته إلى فض دورته إلى أساليب ممارسته لوظائفه.. لقدراته المتواضعة جداً والمنعدمة أحيانا والمملاه عليه فى جميع الأحوال .

أخطر من كل ما تقدم : الدور التشريعى لرئيس الجمهورية سواء أكان ذلك بتفويض مجلس الشعب أم كان بإساءة استخدام المادة ١٤٧ من الدستور ، وآية ذلك قراره بالقانون رقم ١٦٨

لسنة ١٩٩٨ الذى صدر بعد فض دورة المجلس بأقل من شهر متضمنا تعديلا خطيرا فى قلب رقابة الدستورية بتعديل الفقرة الثالثة من المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا بإعدام الأثر الرجعى لما تقضى به من عدم دستورية نص ضريبى ومن ثم إصباغ الشرعية على الجباية غير الشرعية للضرائب المقضى بعدم دستوريتها .

وإزاء هذا السلوك التشريعى المؤسف كان حتما مقضياً أن يكون أداء مثل هذا المجلس ضعيفا متسماً بعدم المشروعية بل متحديا الشرعية الدستورية ، فلم يحدث — فى أى نظام سياسى — أن قُضى بعدم دستورية معظم النصوص الضريبية المرة بعد الأخرى مثلما حدث فى مصر .

لقد انتقد باحثنا فى مؤلفه الدستور الحالى فى كثير من نصوصه التى أفضت إلى تضخيم وتركيز السلطة فى يد رئيس الجمهورية وفى خلق سلطة تشريعية ضعيفة متهالكة ، وهو على حق . فلقد شارك كاتب هذه الكلمة — كمقرر للجنة وضع هذا الدستور الذى اختفت تماماً أعماله التحضيرية ، كما تم تغيير أكثر من ثلث نصوصه التى غابت وحلت محلها النصوص التى انتقدها المؤلف .

لقد استهدفت بدورى فى وضع هذا الدستور خلق نظام متوازن وخلق سلطة تشريعية قادرة ، وتحجيم السلطة التنفيذية التى ولدت مترهلة بسلطات مطلقة جامعة لكل وظائف النظام السياسى بما فيه من عمل تشريعى .

واستهدفت إرساء مبادىء سيادة القانون والشرعية المطلقة للسلطة القضائية باعتبار القضاء الملاذ الأخير للمواطن . وكان هذا أملى ورجائى .

ولكن تم تغيير نصوص الدستور .. قبل الاستفتاء فى ٩ سبتمبر ١٩٧١ ويشاء العلى القدير أن يُعمى أبصار المفترين على هذه النصوص والمغيرين لها عن مجموعتين من النصوص تتعلق بالقضاء .

الأولى : إقرار الاختصاص الجامع لمجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى لكافة المنازعات الإدارية م ١٧٢ .

الثانية : النصوص الخاصة بالمحكمة الدستورية العليا من المادة ١٧٤ ــ ١٧٨ .

وإن تقلص جهدى فيما تقدم ، فهذا عملى إلى الله أرفعه ، وستبقى المحكمة الدستورية العليا كعبة للمصريين يحجون إليها جميعا كلما غابت الشرعية .

وينتهى المؤلف فى بحثه إلى أن الغوث هو فى الرقابة الدستورية وفى دور المحكمة الدستورية العليا الذى لا مناص منه لمواجهة هذا الكم المتهالك من التشريعات التى صدرت بليل وفى وهن على وهن .

يقدم لنا المؤلف مضمون وطبيعة الرقابة الدستورية التى هى محور من محورى هذا البحث بعدما خلص بنا إلى لزوميتها وليس ضرورتها فحسب . وجعلنا نؤمن إيماناً يقينياً بوجوبها بقدر الحاجة إلى لزوميتها ، فقدم دراسة عميقة وواضحة فى ذات الوقت محققا المعادلة الصعبة بآراء قديرة ومقتدرة بأسانيد أقوى محققا المقولة الخالدة الرأى بسنده ، وليس بقائله . فإذا كان قائله هو هذا الباحث المدقق الراهب فى صومعة بحثه وإذا كانت أسانيده هى هكذا فقد جمع بين الحسنيين . « الرأى بسنده وبقائله » .

إننى أشعر بغاية السعادة والرضا معاً لسببين :

الأول : أنني أول من تشرف بقراءة هذا البحث وهو في مهده فاستفدت ، كما استمتعت علمياً بجهود مؤلفنا .

الثاني : أن شرفني . الدكتور جابر جاد أن أكتب كلمة في صدر صفحات مؤلفه القيم لا لتقديمه ــ فأستغفر الله ــ فالبحث القيم الذي تضمنه هذا الكتاب لا يحتاج إلى تقديم لأنه بذاته وقيمته وقوته يقدم نفسه بنفسه .

كما أن مؤلفه لا يحتاج إطلاقا إلى تقديم لعمله العلمي فهو فوق جديته ومثابرته وقدرته البحثية العميقة وعلمه وتأصيلاته .. شخص في غاية التهذيب . وفي غاية التواضع ، وهذه سمة العلماء وشيمتهم .

ولا أزيد على ذلك .

وفي انتظار مزيد من الإنتاج العلمي أدعو للمؤلف بكل التوفيق والسداد وأن يحقق الله آماله في تحقيق الشرعية والمشروعة في مصرنا العزيزة .

وبالله التوفيق وعليه قصد السبيل .

أ. د. إبراهيم درويش

مقـــدمة

إن استشراف مستقبل دور المحكمة الدستورية العليـا فـي ظـل النظام السياسي المصري لابد أن يحيط بواقع هذا النظام الذي يتصـل اتصالا وثيقا بعمل هذه المحكمة يؤثر فيها ويتأثر بها .

فلا شك أن المحكمة الدستورية العليا وهي تمارس وظائفها فـي المجتمع إنما تؤثر وتتأثر بالمناخ السائد في النظام السياسي ؛ فتـأثيرات هذا النظام تمتد إليها سواء أكانت سلبية أم إيجابية .

على أن مناط الأمر هو ضرورة أن تظل دائرة التـأثير والتـأثر داخل النطاق المشروع والذي لا يخرج عن الموازنة بين الاعتبـارات القانونية والسياسية وهي بصدد إصدار أحكامها . فالمحكمة إن غلبَّـت الاعتبارات السياسية وأهدرت الاعتبارات القانونية فإنها تدخل في دائرة المؤثرات السياسية وتفقد في هذه الحالة استقلالها ، وإن هـي غلبَّـت الاعتبارات القانونية المحضة دون أن تتحسس ببصيرتـها الاعتبـارات السياسية فقد يؤدي بها إلى أزمة قد تعصف بها وبدورها أو على الأقـل تحد من فاعلية هذا الدور .

ومن ثم؛ فإن المحكمة يجب أن تقيم رقابتها على موازين دقيقة في إطار هذه الظروف حتى تظل رقابتها ملتزمة مجالها الطبيعي متوازنـة في اعتدال غير مفرطة في مداها أو قاصرة عن الإحاطة بموجباتـها . وهذا الأمر ليس بالسهل ولا باليسير . فعمل المحكمة الدستورية ليـس كعمل أي محكمة ؛ فهي تفصل في دستورية قانون . وهو أمر يتصـل اتصالا وثيقا بعمل السلطة التشريعية ومدى قدرتـها علـى ممارسـة اختصاصها التشريعي بكفاءة في ظل احترام نصوص الدستور .

والمشكلة فى النظام السياسى المصرى أن السلطة التشريعية فيـــه تقع فى دائرة التأثير المباشر للسلطة التنفيذية . والتشريع فـــى مصـــر لايخرج من رحم منضبطة . فسلطة التشريع لدينا لا تشرع وهى متأثرة بالاعتبارات السياسية فقط ــ وهو أمر مشروع ــ وإنما هى مدفوعـــة بها .

ومظاهر الخلل التشريعى فى مصر ظاهرة للعيان لا تخطئها عين متابع فما بالك بعين الفاحص .! ولعل أهم مظاهر هذا الخلل تتبدى فـــى إصدار تشريعات غير مدروســة أو تبنّـــى حلـــول تشـــريعية لبعـــض المشكلات فى المجتمع تحدث أزمات لا يحمد عقباها .

والأمثلة على ذلك عديدة ولا تخضع لحصــــر . ومنـــها قـــانون الصحافة ٩٣ لسنة ١٩٩٥ . وقانون ديمقراطية النقابـــات وتعديلاتـــه . ومن الظواهر التى تستحق الرصد هى سرعة تعديـــل القوانيـــن التـــى تصدرها . فهذه الظاهرة بلغت مداها فى القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٩٧ والمعدل للمادة ٢٤٠ من قانون العقوبات والذى صـــدر فـــى ٧ يونيـــة ١٩٩٧ ثم عدله المجلس بعد ١٢ ساعة من إصداره بالقانون رقـــم ١٥٦ لسنة ١٩٩٧ بتاريخ ٨ يونية ١٩٩٧ .!!

هذه المشكلة تفضى إلى نتيجة بالغة الأهمية وهـــى أن المحكمـــة الدستورية العليا سواء شاءت أم أبت تقـــف فـــى المواجهـــة للســـلطة التشريعية والسلطة التنفيذية . هذا فضلا عن كثرة المنازعـــات حـــول دستورية القوانين .

ومستقبل دور المحكمة الدستورية العليا فى ظل هذا الواقع إنمـــا يتوقف على تحقيق أحد احتمالين :

الأول : تغيير واقع النظام السياسى المصرى . والعمل على تقوية السلطة التشريعية وخروجها من دائرة التأثير المباشر للسلطة التنفيذية وهو ما يؤدى بها أن تجيد صناعة التشريع ، وهو ما يعنى بالضرورة تحسين الظروف الواقعية التى تعمل فيها المحكمة .

هذا الاحتمال يستدعى معالجة العوامل التى تؤدى إلى ضعف الكفاءة التشريعية . وهو أمر يستلزم إحداث تغييرات جوهرية فى النظام السياسى المصرى . ويخيل إلينا أنه أمر لا تلوح بوادره فى الأفق قريبا إلا أنه لابد آت . ولا شك فى أن كل آت قريب .

أما الاحتمال **الثانى** : فهو ضرورة معايشة المحكمة لهذه الظروف والتكيف معها وحسبانها ظروفا مفروضة عليها . وعلى الرغم من انها الطرف الأضعف فى معادلة الصراع فإنه يبقى لهذا التكيف أسس ونطاق لا يصح أن يتعداها .

وسوف نلقى الضوء سريعا فى مبحث أول على جملة من العوامل التى تؤدى إلى ضعف الأداء التشريعى لمجلس الشعب باعتبار أن هذه العوامل تشكل بعض ــ إن لم يكن كل ــ إشكاليات الواقع الذى تمارس فيه المحكمة الدستورية العليا دورها فى الرقابة على دستورية القوانين .

ثم نبين فى مبحث ثان : آثار ذلك على الرقابة على دستورية القوانين سواء من حيث قدرة المحكمة على التكيف مع هذه الظروف أم من حيث سعى الحكومة إلى تحجيم سلطات المحكمة .

المؤلف

المبحث الأول
العوامل التى تؤدى إلى ضعف الأداء التشريعى لمجلس الشعب

تأتى أهمية الوظيفة التشريعية للبرلمان على أساس أن أى إصلاح فى المجتمع سواء أكان سياسياً أم اقتصادياً أم اجتماعياً هو فى حقيقته إصلاح تشريعى .

وإذا كان الاختصاص التشريعي يمثل جانبا أساسياً من نشاط مجلس الشعب فهو الذى يتولى أساسا سلطة التشريع فإن قدرته على ممارسته لاختصاصه التشريعى يتوقف ليس فقط على ضمانات دستورية يعددها الدستور بين نصوصه وإنما أيضا وبدرجة أكبر على ظروف الواقع العملى المحيطة به . والعوامل التى تؤدى إلى ضعف كفاءة مجلس الشعب فى صنع التشريع كثيرة ومتداخلة على أن أهمها هو طبيعة النظام السياسى ومركز السلطة التشريعية فيه ، وكيفية تكوين المجلس ، ونظام عمله ثم ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته التشريعية وأثر ذلك على ممارسة المجلس لاختصاصه التشريعى . وهو ما سوف نبحثه فى أربعة مطالب كما يلى :

المطلب الأول : طبيعة النظام السياسى ومركز السلطة التشريعية فيه .

المطلب الثانى : تكوين مجلس الشعب وأثره فى أدائه التشريعى .

المطلب الثالث : نظام عمل المجلس وأثره فى أدائه التشريعى .

المطلب الرابع : ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية وأثره فى أداء المجلس التشريعى .

المطلب الأول

طبيعة النظام السياسى ومركز السلطة التشريعية فيه

في يوم ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ أعلن قيام حركة الجيش احتجاجا على الأوضاع التى كانت قائمة آنذاك . وجاء فى البيان الذى أذيع من دار الإذاعة ما يلى : « واجتازت مصر فترة عصيبة فى تاريخها الأخير من الرشوة والفساد وعدم استقرار الحكم ، وقد كان لكل هذه العوامل تأثير كبير وتسبب المرتشون المغرضون فى هزيمتنا . وأما فترة ما بعد هذه الحرب ، فقد تضافرت فيها عوامل الفساد وتآمر الخونة على الجيش ، وتولى أمره إما جاهل أو خائن أو فاسد حتى تصبح مصر بلا جيش يحميها . وعلى ذلك قمنا بتطهير أنفسنا ، وتولى أمرنا فى داخل الجيش رجال نثق فى قدرتهم وفى خلقهم وفى وطنيتهم ولابد أن مصر كلها تتلقى هذا الخبر بالابتهاج والترحيب » .

ودخلت مصر عهداً جديداً من تطورها السياسى والدستورى فما لبثت الأمور أن تطورت وأصبح استقرار حركة الجيش أمراً مسلماً . فأصدر القائمون عليها إنذاراً إلى الملك فاروق للتنازل عن العرش لولى عهده . وتم ذلك فعلا فى مساء يوم ٢٦ يوليو سنة ١٩٥٢ . وتم تنصيب أحمد فؤاد ملكا على مصر والسودان . ولما كان الملك الجديد قاصراً فقد تولى مجلس الوزراء سلطات الملك الدستورية إلى حين تسمية مجلس الوصاية على العرش . وذلك طبقا لنص المادة ٥٥ من دستور ١٩٢٣ حيث تنص على أن « وقت وفاة الملك إلى أن يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسئوليته » .

وفى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ أعلن القائد العام للقوات المسلحة اللــواء محمد نجيب سقوط دستور سنة ١٩٢٣ . وبعد ذلك تتـــابعت الوثـــائق الدستورية التى صدرت لتنظيم الحياة السياسية والدستورية فـــى هـــذه المرحلة[١] . ويمكن رصد مجموعة من الملاحظات على هذه الوثـــائق الدستورية .

أولا : أغلب هذه الوثائق هى إعلانات دستورية صدرت عن القائد العام للقوات المسلحة وهى بطبيعتها شديدة الإيجاز . وتتناول المســائل بتنظيم شديد العمومية . أو دساتير مؤقتة صدرت كرد فعـــل لأحـــداث معينة مثل انعقاد الوحدة بين مصر وسوريا أو بعد انفـــراط عقدهـــا أو على أثر هزيمة سنة ١٩٦٧ .

ثانيا : غياب دور الشعب فى إصدار هذه الوثائق الدستورية . فلا كان الشعب وراء إصدارها . ولا صدرت بناء على استشـــارة نـــواب

---

[١] وتتمثل هذه الإعلانات الدستورية والدساتير ما يلى :
١ ـــ مرسوم ١٣ يناير سنة ١٩٥٣ بتأليف لجنة وضع مشروع للدستور .
٢ ـــ مرسوم ١٥ يناير ١٩٥٣ بتحديد فترة الانتقال بثلاث سنوات .
٣ ـــ إعلان من القائد العام للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش فى ١٠ فـــبراير ســـنة ١٩٥٣ تضمن دستور مرحلة الانتقال .
٤ ـــ مرسوم فى ١٨ يونيه سنة ١٩٥٣ بإلغاء الملكية وإعلان الجمهورية .
٥ ـــ دستور ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ .
٦ ـــ الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة صدر بقرار جمهورى فى ٥ مـــارس سنة ١٩٥٨ عقب الوحدة بين مصر وسوريا .
٧ ـــ الميثاق الذى أعلنه جمال عبد الناصر فى ٢١ مايو ســـنة ١٩٦٢ ووافـــق عليـــه المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ١٩٦٢/٦/٣٠ .
٨ ـــ الإعلان الدستور الصادر فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ بقرار جمهورى .
٩ ـــ الدستور المؤقت الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٤ بموجب قرار جمهورى.
١٠ ـــ بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ ألقاه الرئيس جمال عبد الناصر .
١١ ـــ إعلان دستورى فى ٧ يناير سنة ١٩٦٩ الصادر بموجـــب قـــرار جمـــهورى بتعديل دستور سنة ١٩٦٤ .

عنه. ولا يقدح فى هذه النتيجة الأخـــذ بنظـــام الاســـتفتاء الشـــخصى plébiscite فهذا النظام فى مفهومه وظروف إجرائه لا يضمن للشـــعب مشاركة جدية فى السلطة . فقد اكتفى الشعب بـــدور المتفـــرج علـــى الأحداث دون المشاركة فى صنعـــها واقتصـــر دوره الحقيقـــى علـــى التصفيق لكل عمل يقوم به الحاكم[١] . ومرد ذلك أن حكم الشعب علـــى الأمور السياسية لم يكن مبنيا على المعلومات وإنما على العواطف[٢] .

ثالثا : حرصت هذه الوثائق الدستورية عند تنظيمها سلطات الحكم على تقوية مركز السلطة التنفيذية فى مواجهة السلطات الأخـــرى فـــى الدولة . وقد وصلت فى بعض الأحيان إلى تركيز السلطات جميعها فـــى يد القائد العام للقوات المسلحة . كما أن السمة العسكرية أصبحت ســـمة غالبة لنظام الحكم ، فرئيس الدولة عســـكرى ، وأصبحـــت الحقـــائب الوزارية المهمة من نصيب عسكريين . وتتمة لهذا الاتجاه تـــم إلغـــاء الأحزاب ، وقيام الحزب الواحد الذى أصبح فى حقيقته رافداً من روافـــد السلطة التنفيذية . وأصبحت السلطة تدور حول محور واحد هو الزعيـــم والرئيس والقائد .

وإذا كان دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ قد مثل مرحلة جديـــدة فـــى تاريخ مصر السياسى الحديث ، إذ أنه أدى إلى استقرارها السياســـى . كما أننا نزعم أنه مهد لانتصارها فى حرب أكتوبر المجيـــدة . ومثـــل تطورا ديمقراطيا ملموسا إلا أنه لم يبلغ منتهاه ؛ فثمة اعتراضات كثيرة

---

(١) جابر جاد نصار ــ الوسيط فى القانون الدستورى ــ ١٩٩٦ ــ ص ٢٦٨ .

(٢) سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف : القانون الدستورى والنظـــام السياســـى المصـــرى ١٩٩٤ ــ دار النهضة العربية ــ ص ٤٤٥ ، فاروق عبد البر : دور مجلس الدولـــة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة ــ الجزء الثالث -١٩٩٨- ص ١٠.

تؤخذ عليه فى الكثير من نصوصه واتجاهاته العامة[1] ؛ وهذا ناتج عن الاتجاه الشمولى فى الحكم ــ والذى كان سائدا قبل صدوره ــ ولم ينجح هذا الدستور فى الانفصال عنه كلية ، وإن حاول جاهداً أن يتميز عنه فى اتجاهه نحو الديمقراطية وتوكيد سيادة القانون . إلا أنه احتفظ بهيمنة السلطة التنفيذية كإطار حاكم للنظام السياسى فى مصر .

وتتمثل مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على ما عداها من سلطات الدولة فيما يلى :

أولا : اتساع سلطات رئيس الجمهورية وهيمنته على سائر سلطات الحكم فى الدولة .

تتعدد اختصاصات رئيس الجمهورية بمقتضى دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ . فثمة اختصاصات يمارسها باعتباره رئيسا للدولة ؛ وهى تأكيد سيادة الشعب ورعاية الحدود بين السلطات (م٧٣) من الدستور ، واتخاذ تدابير سريعة فى حالة الخطر الداهم (م٧٤) وتعيين نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية (م١٣٩) واستفتاء الشعب فى المسائل الهامة (م١٥٢) . واختصاصات أخرى يمارسها باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية ؛ مثل تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم (م١٤٣) . وإصدار اللوائح بأنواعها المختلفة . وفى الظروف غير العادية مثل إعلان حالة الطوارىء ، وقيادة القوات المسلحة ، وإعلان حالة الحرب ، واختصاصات تشريعية يشارك بها مجلس الشعب فى العملية التشريعية مثل اقتراح القوانين والاعتراض

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب : تعديلات ضرورية لدستور ١٩٧١ أو بالأحرى الحاجة لوضع دستور جديد . مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ــ جامعة الإسكندرية ــ كلية الحقوق . السنة ٦١ العدد الأول والثانى يناير ١٩٩١ .

عليها وإصدارها . أو يستقل هو بإصدار قرارات بقوانين . فـى حالـة التفويض التشريعى أو فى حالة غياب مجلس الشعب لأى سبب كان[١] .

إن اتساع سلطات رئيس الجمهورية فضلا عن إساءة استخدام هذه السلطات فى أحيان كثيرة ، وذلك عن طريق اســتخدامها دون توفـر موجباتها وأسبابها[٢] ، يؤدى إلى تهميش دور السلطات الأخرى .

ففضلا عن الإخلال باستقلال السلطة القضائية مـن أكـثر مـن وجه[٣]. فإن هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية والتشـريعية تصل إلى حد السيطرة . فمن **ناحية أولى :** فإن سلطة تعيين الحكومـة رئيسا وأعضاء معقودة لرئيس الجمهورية بحسـبانه الرئيـس الأعلـى للسلطة التنفيذية . وهذا الوضع وإن كان له ما يبرره فى ظـل النظـام السياسى السائد وقت وضع الدستور . فإنه بعد التحول إلى نظام تعـدد الأحزاب يجب أن يقتصر دور الرئيس على دعوة رئيس الحزب الفائز فى الانتخابات لكى يشكل الوزارة . وهى لا تخرج عن كونـها دعـوة شكلية إذ لا يستقيم الأمر أن يتحول النظام السياسى من الحزب الواحـد

---

(١) راجع فى ذلك مؤلفنا : الوسيط فى القانون الدستورى ــ المرجــع الســابق ص ٣٤٦ ومابعدها .

(٢) راجع فى ذلك تطبيقات المادة ٧٤ مؤلفنا : الاستفتاء الشعبى والديمقراطيــة ــ ١٩٩٣ دار النهضة العربية ص٢٩٧ . وراجع أيضا ، وحيد رأفت : الوضع الخاص لرئيــس الدولة بين سائر المؤسسات الدستورية فى دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ ــ مجلة القـانون والاقتصاد العدد الخاص بمناسبة العيد المئوى لكلية الحقوق ــ بجامعــة القـاهرة ــ ١٩٨٣ ــ ص ٥٥٥ .

(٣) فى تأثيرات ذلك على القضاء ــ راجع : طارق البشرى : الديمقراطيــة والناصريــة ــ ١٩٧٥ ــ دار الثقافة الجديدة ص٢٠٥ إذ يقول «.. فإذا سيطرت السـلطة التنفيذيــة على وظيفة التشريع فإنها تكون قد استوعبت الجهاز القضائى واحتوتــه بــالضرورة والواقع . ويكون الحديث عن استقلاله محض حديث ويكون احترام الدولة لاســتقلاله محض أريحية » .

ـ الأحزاب وتظل الحكومة هيئة تابعة لرئيس الجمهورية يعين [illegible]سها وأعضاءها ويعفيهم من مناصبهم.

ومن **ناحية ثانية** : فإن الوزارة حسب ما تقرره نصوص الدستور لا تملك اختصاصات مبتدأة وإنما تشترك مع رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنفيذية ، فالرئيس وفقا لنص المادة ١٣٧ من الدستور هو الذى يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور . وعلى ذلك تعتبر الحكومة هيئة تنفيذية تابعة لرئيس الجمهورية لا تملك استقلالا تجاهه . فهو الذى يعينها وهو الذى يقيلها . ومن ثم فإنها تباشر جزءاً كبيراً من اختصاصات الرئيس الكثيرة والتي لا يستطيع أن يمارسها وحده نظراً لتعددها وتنوعها على الوجه الذى بيناه . وهى قد تمارس هذه الاختصاصات عن طريق التفويض[1] . أو عن طريق الدراسة واقتراح القرار لكى يصدره الرئيس[2] .

---

[1] مما هو جدير بالذكر أن رئيس الجمهورية عندما يصدر قراره بتشكيل وزارة جديدة يتبعه بقرار آخر يفوض فيه رئيس مجلس الوزراء بممارسة مجموعة من اختصاصاته. راجع قراره رقم ٤٧٢ لسنة ١٩٨٦ (على سبيل المثال) حيث فوض رئيس الوزراء في ممارسة ٤٥ اختصاصاً من اختصاصات رئيس الجمهورية في مختلف القوانين واللوائح. الجريدة الرسمية في ٢٠/١١/١٩٨٦ .

[2] راجع في ذلك نص المادة ١٥٦ من الدستور والتى تحدد اختصاصات الوزارة . ويلاحظ على هذه الاختصاصات بصفة عامة أنها تتعلق بتسيير دولاب العمل في [illegible] القوانين والقرارات الجمهورية ، ولا تملك الحكومة سلطة مبتدأة في تقرير [illegible] تتابع تنفيذ القرارات وتعمل على التنسيق بين الجهات المتعددة من [illegible] الأمور في المرافق والمصالح العامة وهو ما يؤكد هيمنة سلطات رئيس الجمهورية [illegible] الحكومة . ولعل الواقع العملى والذى تعلن فيه الحكومة أن كل شيء [illegible] بناء على توجيهات الرئيس يؤكد ذلك .

ثانيا : اختلال التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية:

تشهد العلاقـــة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فى النظـام السياسى المصرى اختلالا واضحا . « فأمام ضعف المجلس لابــد وأن تهيمن الحكومة »[١] .

ثالثا : تضاؤل حجم المعارضة السياسية وانعدام تأثيرها :

تبنى دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ صيغـــة التنظيـم السياســى الواحد ــ إذ نصت المادة الخامسة منه على أن « الاتحاد الاشـــتراكى العربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية وتحالف قوى الشعب العاملة .. » .

فى ظل هذا الوضع لم يكن ثمة مكان للمعارضة السياسية . ففكرة التعدد وقبول الرأى الآخر لم تكن واردة على الإطلاق .

وقد تعدلت المادة الخامسة من الدستور فى ٢٢ مايو سـنة ١٩٨٠ وأصبحت تنص على أن « يقوم النظام السياسى فى جمهوريـة مصـر العربية على أساس تعدد الأحزاب .. » .

ومما هو جدير بالذكر أن التحول عن التنظيم السياسى الواحد إلـى تعدد الأحزاب ، كان فى الحقيقة أسبق فى التطبيق العملى من حـدوث هذا التعديل الدستورى ، فقد حدثت إرهاصات هذا التحول منذ ٢٧ يناير سنة ١٩٧٦ حيث قرر الرئيس السادات ظهور ما سمى بالمنابر داخـل الاتحاد الاشتراكى . وقد ظهرت آنذاك ثلاثة منابر ــ يميـن ووسـط ويسار ــ ودخلت هـذه المنـابر الانتخابات التشـريعية فـى أكتوبـر سنة ١٩٧٦ . وفى افتتاح الدورة الأولى لمجلس الشعب فى ١١ نوفمـبر

---

[١] عثمان عبد الملك الصالح : النظام الدستورى والمؤسســات السياســية فــى الكويـت ــ ١٩٨٩ ــ ص ٧٤١ .

سنة ١٩٧٦ أعلن الرئيس السادات تحويل المنابر إلى أحزاب . وصـدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ لتنظيم الأحزاب فى مصر[١] .

ومما لا شك فيه أن هذا التحول من التنظيم السياسى إلـى نظـام تعدد الأحزاب مثل تطوراً كبيراً فى النظام السياسى المصرى . على أن هذا التحول كان فى أساسه شكليا ولم يؤت ثماره حتى بعد ما يقرب من ربع قرن على إقراره ، وذلك لأسباب كثيرة .

فمن **ناحية أولى :** فإن القيود الشديدة التى أوردها قـانون تنظيـم الأحزاب ٤٠ لسنة ١٩٧٧ على تكوين الأحزاب وحركتها فى المجتمـع يؤدى فى الواقع إلى تقييد نشاط هذه الأحزاب وشل فاعليتها[٢] .

ومن **ناحية ثانية :** فإن تبنى النظام السياسـى لأحـد الأحـزاب وتمييزه عن غيره من الأحزاب أدى إلى تحـول النظام الحزبـى إلـى نظام الحزب المسيطر، وفى ظل هذا النظام تتضاءل فرصة المعارضـة السياسية على الظهور وعلى العمل ، وعلى التأثير فى النظام السياسى . فعلى الرغم من وجود حزبى يصل إلى حوالى ١٤ حزباً إلا أن تمثيـل الأحزاب فى البرلمان لا يتجاوز فى عدده أصابع اليدين . بل إن مجلس الشعب فى فصله التشريعى السابع من سـنة ١٩٩٦ ــ ٢٠٠٠ يمثـل أحزاب المعارضة فيه ١٤ عضوا فقط وذلك من مجموع عدد أعضائـه البالغ ٤٥٤ عضواً .

---

(١) فى دراسات حول الأحزاب . راجع : سعاد الشرقاوى : النظم السياسـية فـى العـالم المعاصر ١٩٨٨ ص ١٩٨ وما بعدها . نبيلة عبد الحليم كامل : الأحزاب السياسية فى العالم المعاصر ــ ١٩٨٢ ــ ص ٧١ وما بعدها .

Duverger (M) : les partis politiques, 1981 p. 17 et suiv.

(٢) جابر جاد نصار : الوسيط فى القـانون الدسـتورى : المرجـع السـابق ــ ص٣٠٢ ومابعدها .

المطلب الثانى
تكوين مجلس الشعب وأثره
فى أدائه التشريعى

عملية التشريع أصبحت صناعة معقدة ، وهى كذلك ؛ نظراً لتعقد العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فى المجتمع الحديث . ومن ثم يجب الاعتراف بأنها صناعة تحتاج إلى مهارة وفن للقائمين عليها . هذه المهارة يجب أن تحيط بالظروف الواقعية والقانونية السائدة في المجتمع من كافة نواحيها سواء السياسية أم الاجتماعية أم الاقتصادية . وبقدر توافر هذه المهارة بقدر ما يصدر التشريع متسقا مع هذا الواقع ، مما يكفل للقانون الصادر عن السلطة التشريعية قناعة اجتماعية لدى المخاطبين به ، وذلك كاف وحده لضمان تطبيقه تطبيقا سليما .

ولن تتأتى هذه المهارة للمجلس التشريعى إلا إذا تشكل بطريقة ديمقراطية ؛ وكفلت له ضمانات استقلاله عن السلطة التنفيذية ، وكان أعضاؤه على قدر من الكفاءة يؤدى إلى فهم دور التشريع ووظيفته فى المجتمع . ففقدان هذه العناصر كلها أو بعضها يؤدى بالضرورة إلى فقدان المجلس التشريعى لهذه المهارة أو جانبا منها . وهو يؤثر بالضرورة على وظيفة التشريع فى المجتمع ، ومدى توافر الرضاء الشعبى عن القوانين التى تصدر عن هذه الهيئة .

فمن **ناحية أولى** : فإن عدم استقلال المجلس عن الحكومة يؤدى به أن يكون أداة طيعة فى يد الحكومة تحسم به خصوماتها السياسية مع القوى الأخرى الموجودة فى المجتمع وهو ما ينحرف بغرض التشريع ؛ والذى يهدف أساساً إلى تنظيم العلاقات التى تنشأ بين الأفراد فى المجتمع . ومن **ناحية ثانية** : فإن عدم كفاءة أعضاء المجلس يؤدى إلى

صدور التشريع بصورة لا تكفل الرضاء الشعبى عن هــذه القوانيــن ، وهو أمر يطعن المجلس فى سند نيابته باعتباره وكيلا عن الشعب يستمد من سيادته اختصاصه وسلطاته ، وهو ما تؤكده المـــادة الثالثـة مــن الدستور حيث تنص على أن « السيادة للشعب وحـده، وهـو مصـدر السلطات ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويصون الوحدة الوطنيـة على الوجه المبين فى الدستور » .

ولكى ينهض مجلس الشعب بمهامه التى حددها الدســتور ســواء تعلقت بالاختصاص التشريعى أم تعلقت بالاختصاص الرقابى ، فلابد أن نضمن استقلاله .

ومن أهم الضمانات التى تكفل للبرلمــــان اســتقلاله أن يتشــكل بطريقة ديمقراطية ؛ فإن كان البرلمان ثمرة انتخابات فاسدة أو مــزورة فلا شك أنه سوف يكون من الضعف بحيــث لا يســتطيع أن يعصــى للحكومة أمراً . وينتهى به الحال أن يكون أداة طيعة فى يدها تزين بــه وجه الاستبداد . وإذا كان الدستور دائما يحرص على النص على العديد من الضمانات التى تكفل للمجلس استقلاله تجاه السلطات الأخرى فـــى الدولة[1] .

إلا أن هذه الضمانات تظل بلا مضمون إذا ما فسد تشكيل المجلس والعوامل التى تؤثر فى تشكيله وتؤثر على كفاءته كثـــيرة ومتعــددة ، ولعل من أهمها : أسلوب انتخابه ، والضمانات التى تحيط به ، والنتائج

---

[1] من هذه الضمانات ما يتعلق بشخص العضو مثل المكافأة والحصانة البرلمانية وعــدم المسئولية . ومنها ما يتعلق بالعمل البرلمانى ذاته مثل حظر التعامل المالى مع الدولـة وضرورة التفرغ للعضوية البرلمانية ، واختصاص البرلمان بإسقاط عضوية أعضائـه. فى تفصيل ذلك راجع مؤلفنا : فى الوسيط فى القانون الدستورى ـــ المرجع السـابق ـــ ص ١٤١ .
وراجع أيضا اسماعيل الخلفى : ضمانات عضو البرلمان ـــ دراسة مقارنة ـــ رســالة دكتوراه ـــ حقوق القاهرة ـــ ١٩٩٩ .

التى يفرزها ، واشتراط أن يمثل العمال والفلاحون بنسبة ٥٠٪ من جملة أعضائه ، وأخيرا تعيين رئيس الجمهورية لبعض الأعضاء فى مجلس الشعب .

ولسوف نبحث هذا المطلب فى فرعين : نتناول فى **الأول** منهما : أسلوب انتخاب أعضاء مجلس الشعب وضماناته سواء من حيث التردد بين الأخذ بنظام الانتخاب الفردى أم الانتخاب بالقائمة أم من حيث عدم حياد العمليات الانتخابية .

وفى **الثانى** نناقش مبدأ تمثيل المصالح فى تشكيل مجلس الشعب وأثر ذلك على قدرته فى ممارسة اختصاصه التشريعى .

الفرع الأول
أسلوب الانتخاب فى مصر وضماناته

يمثل أسلوب الانتخاب أهمية كبرى فى البناء الديمقراطى فى الدولة ، حيث يعنى بإسناد السلطة إلى أشخاص يمارسونها نيابة عن الشعب ولمصلحته . وكلما صلح هذا الأسلوب وكفلت له الضمانات التى تؤدى إلى نزاهة عملياته كان أقرب إلى المنطق الديمقراطى ، وأدى إلى تشكيل مجلس يمثل كافة الأحزاب والاتجاهات السياسية فى الدولة . ويمارس مهامه سواء أكانت تشريعية أم رقابية ، وهو يدين بالولاء للشعب الذى انتخبه . أما إذا فسد هذا الأسلوب وأصبح شكلا بلا مضمون فإن المجلس سوف يكون بعيدا عن الإرادة الشعبية ويصبح أداة طيعة فى يد من بيده الملك والسلطة يزين به الاستبداد أو يستبد المجلس بذاته فى ممارسة اختصاصاته . وهو أمر ينتج عنه انفصال المجلس فى توجهاته وأعماله عن الشعب الذى يمثله . وفى مثل هذه الحالات يجد الشعب نفسه أمام قوانين تحكمه وهو عنها غير راضٍ .

وليس فى خطتنا أن نبحث فـــى تفصيـــلات النظـــام الانتخـــابى لمصر[1] ، ولكننا سوف نركز على بعض الجوانب التى تؤثر فى نتائج الانتخابات ومدى صدقهـــا فى تمثيـــل الشـــعب ، وذلك أيا كان نظـــام الانتخاب المتبع .

فمن **ناحية أولى** : كان نظام الانتخاب فى مصر عرضة للتغيـــير والتبديل أكثر من مرة ، كما قضت المحكمة الدستورية العليا فى غـــير مرة بعدم دستورية بعض نصوص قوانين الانتخاب المتعاقبة .

ومن **ناحية ثانية** فإن إجراء الانتخابات فى مصر يفتقر دائما إلـــى وجود ضمانات جدية تضمن نزاهة عملياتها .

أولا : أسلوب الانتخاب فـــى مصـــر بيـــن الانتخـــاب الفـــردى والانتخاب بالقائمة :

١ ــ تحول النظام الانتخابى المصرى إلى الانتخاب بالقائمة .

أخذت مصر بنظام الانتخاب الفردى منـــذ أن عرفـــت الأنظمـــة الحديثة فى الانتخاب ، فقد كان هذا النظام مطبقا قبل ثورة ٢٣ يوليـــو سنة ١٩٥٢ وبعدها. إلا أنه فى سنة ١٩٨٠ دخل نظام الانتخاب بالقائمة مصر وكان ذلك بمقتضى القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بشأن انتخابات مجلس الشورى ثم بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٠ بشأن انتخابات تشـكيل المجالس المحلية . وأخيرا بمقتضى القانون رقـــم ١١٤ لســـنة ١٩٨٣ بشأن انتخابات مجلس الشعب[2] .

---

[1] فى ذلك راجع : سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف : نظم الانتخابات فى العـــالم وفـــى مصر ١٩٨٤ ــ دار النهضة العربية . مصطفى عفيفى : نظامنا الانتخابى فى الميزان ــ ١٩٨٤ ــ عبد الغنى بسيونى : أنظمة الانتخاب فى مصـــر والعـــالم ــ ١٩٩٠ ــ منشأة المعارف ــ عمر حلمى فهمى : الانتخاب وتأثيره فى الحياة السياسية والحزبيـــة ــ ١٩٩١ .

[2] تنص المادة ١٩٥ من الدستور على أن « يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى:

وبررت لجنة الشئون التشريعية والدستورية بمجلس الشورى هذا التحول عندما عرض عليها مشروع القانون ــ تطبيقا للمادة ١٩٥ من الدستور بقولها : « أن الاقتراح المعروض يلبى رغبة دستورية ، فواضح مما جرى به نص المادة الخامسة من الدستور التى تقرر « أن النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية يقوم على أساس تعدد الأحزاب » ولما كان من المتفق عليه أن نظام الانتخاب بالقائمة يقوى الانتماء الحزبى والتبعية لقوى الأحزاب الأخرى باعتبارها ركيزة النظام السياسى فى مصر ، وتتأتى هذه التقوية عن طريق جريان الانتخاب على أساس البرامج الحزبية ، وعن طريق تمكين الأحزاب ذات الأقلية التى يعتد بها من أن تجد لها تمثيلا فى مجلس الشعب يتناسب مع وزنها بين الجماهير لا تمثيلا متروكا للمصادفة ، كما هو الحال فى طريقة الانتخاب الفردى[1] .

على أنه منذ حدث هذا التحول والجدل لا ينفض حول أفضلية هذا النظام أو ذاك ، ومدى صلاحية أحدهما لواقع المجتمع المصرى[2] .

---

١ ــ مشروعات القوانين المكملة للدستور » .

(١) تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى عن الاقتراح بقانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب النشرة التشريعية ــ العدد الثامن ــ أغسطس ١٩٨٣ ــ ص ٢٠٩٢ . مشار إليه لدى إبراهيم عبد العزيز شيحا : نظام الانتخاب الفردى ونظام الانتخاب بالقائمة فى النظام الدستورى المصرى ــ مجلة الحقوق ــ جامعة الإسكندرية ــ ١٩٩١ ــ العدد الأول والثانى : ص ٦٠٩ .

(٢) فى بيان مميزات كل نظام وعيوبه راجع : ثروت بدوى : النظم السياسية ــ ١٩٩٦ ــ ص ٢٦٥ . عاطف البنا : الوسيط فى النظم السياسية ١٩٩٤ الطبعة الثانية ص ٣١٧. إبراهيم عبد العزيز شيحا : نظام الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة . المرجع السابق ــ ص٥٠٤. حسن عبد المنعم خيرى : الأحزاب السياسية والحريات العامة ــ رسالة دكتوراه ــ حقوق الإسكندرية ، ص٥١٥ . عبد الغنى بسيونى ــ أنظمة الانتخاب ــ المرجع السابق ــ ص ١١٢ .

فأنصار الانتخاب الفردى يرونه أكثر صلاحيـة لواقـع النظـام السياسى المصرى حيث إن جانبا كبيراً من هيئة الناخبين أميـون ممـا يؤدى إلى صعوبة الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة .

كما أن الانتخاب الفردى يُمكّن الناخبون من معرفة مرشحيهم مما يوطد الصلة بينهم ، ويحقق نوعاً من الرقابة الشعبية على أعمالهم . هذا فضلا عن بساطته وسهولة إجراءاته ، بالقياس لإجـراءات الانتخـاب بالقائمة التى تضم عدداً كبيراً من المرشحين فضلا عن اتسـاع حجـم الدائرة الانتخابية .

وكانت أحزاب المعارضة فى مصر تساند هذا الـرأى ، وتـرى ضرورة الأخذ بنظام الانتخاب الفردى ورفض نظام الانتخاب بالقائمة . وهو الأمر الذى تضمنته توصيات مؤتمرها الذى عقد فـى ٥ سـبتمبر سنة ١٩٩٠ [١] .

ويرى أنصار الانتخاب بالقائمة أن هذا النظام عند اقترانه بالتمثيل النسبى يعد أكثر عدالة إذ أنه يضمن تمثيل جميع الاتجاهات ومختلـف الأحزاب فى البرلمان تمثيلا يتفق مع الأصوات التى تحصل عليها فـى الانتخاب . وهذه ميزة لا ريب فيها . فالانتخاب الفردى يهـدر كمـا كبيرا من أصوات الناخبين ، إذ يفوز فيه من يحصل علـى الأغلبيـة المطلقة من أصوات الناخبين أى نصف عدد الأصوات + واحد . أمـا الأصوات الأخرى فهى أقلية لا تجد من يمثلها .

كما أن الانتخاب بالقائمة يؤدى إلى تنشيط الحياة السياسية وإعطاء دوراً كبيراً وفاعلا للأحزاب السياسية فى المجتمع حتى تصبح عمليـة

---

[١] توصيات مؤتمر رؤساء أحزاب المعارضة ــ المنشورة بجرائدها بعـد هـذا التـاريخ وانظر تحديدا صحيفة الوفد فى ١٩٩٠/٩/٦ .

ممارسة السياسة منظمة ومحددة فى إطار سليم . ويؤدى إلى اهتمام الناخب بالمسائل العامة التى تبتغى المصلحة العامة .

ثم إن الانتخاب بالقائمة يغلق أبواب الصراع والعصبيات ، وذلك نظراً لاتساع الدائرة[١] ويبعد الانتخابات عن الممارسات المشبوهة التى تتعلق بدفع الرشاوى وشراء الأصوات الانتخابية . مما يؤدى إلى أن تصبح عضوية البرلمان مطمعاً لذوى النشاط المشبوه من تجار المخدرات والمتاجرين بأقوات الشعب ، مما يؤدى إلى إفساد العضوية البرلمانية .

على أن أنصار الانتخاب الفردى يرونه أكثر ملاءمة وقرباً من مفهوم الديمقراطية على سند من القول بأنه أى الانتخاب الفردى يمكن الناخبين من معرفة شخصية المرشح ، ويؤهلهم للحكم عليه وعلى قدراته[٢] . وذلك عكس الانتخاب بالقائمة والتى تتسع فيه الدائرة الانتخابية ويتعدد بها المرشحون الأمر الذى يجد الناخب نفسه يصوت لأشخاص لا يعرفهم .

كما أن الانتخاب الفردى يتميز بالبساطة والسهولة إذ يقتضى الأمر أن يصوت الناخب لمرشح واحد .

---

(١) جدير بالذكر أن انتخاب مجلس الشعب للفصل التشريعى السابع والتى جرت يومى ٢٩/١١/١٩٩٥ ، ٦/١٢/١٩٩٥ قد شهدت أحداث عنف كثيرة غطت ٦١٪ من إجمالى محافظات الجمهورية ونتج عنها ٣٧ قتيلا . ومن الملاحظات الملفتة للنظر فى هذا الأمر أن محافظات الوجه البحرى جاءت أكثر عنفا حيث بلغت نسبة العنف بها ٦٧٪، أما محافظات الوجه القبلى فبلغت النسبة بها ٣٣٪ .
دفاعاً عن حقوق الإنسان ــ الجزء الثالث ــ يناير ١٩٩٥ ــ ديسمبر ١٩٩٥ إصدارات المنظمة المصرية لحقوق الإنسان . ص ١٤ وما بعدها .

(٢) LAFERRIERE (Julien) : Manoel de droit Constitutionnel, 1947, 552.
CADART (Jacques) : institutions politiques et droit Constitutionnel. T. I, L. G. D. J. Paris 1975 p. 227 et s.

واجتهد أنصار الانتخاب الفردى فى تجليـــة عيـــوب الانتخـــاب بالقائمة ، فرأوا فيه مصادرة على حرية الناخب وإجباره على التصويت بقائمة لا يملك نحوها تعديلا أو تغييرا بل لا يملك فى أغلب الأحيان أن يفاضل بين نزلائها.

ثم إن نظام الانتخاب بالقائمة يؤدى إلى تضخيم دور الأحزاب فـى النظام السياسى ، وما يستتبع ذلك من حريتها فى ملء القوائم بأشـخاص قد يكونون غير أكفاء لممارسة العمل السياسى .

والحق أنه ليس هناك نظـام انتخـابى يخلـو مـن العيـوب . والانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة لا يخرجان عن هـــذه القـاعدة . ومن وجهة نظرنا تبقى المفاضلة بينهما متوقفة على أمور أخرى تمامـا تتصل بالواقع العملى ، وبظروف تطبيق هذا النظام وذاك .

وليس أدل على ذلك من أن ما يرصده أنصار الانتخاب الفـــردى من عيوب تلحق بالانتخاب بالقائمة إنما يمكـن أن تتحقـق فـى ظـل الانتخاب الفردى، إذا كان إجراء هذا الانتخاب يفتقر إلى ضمانات جدية تضمن نزاهته . ففى ظل هذا النظام دخل البرلمان المصـــرى نمـاذج مشبوهة مثل تجار المخدرات ، ونواب القـــروض ، والـــهاربين مـن التجنيد، وسارقى المال العام ، وغيرهم . هذا فضلا عن أن صغر حجم الدائرة فى الانتخاب الفردى قد يسهل الرشوة ، ويشـــيع العنـف ممـا تتحول معه الانتخابات إلى ساحة قتال .

هذا لا يعنى فى حقيقة الأمر تحيزنا المطلق للانتخابات بالقائمـة ، وإنما هو أمر يستوجب النظر فى المسألة من ناحية الواقع العملى . فقـد أدى تطبيق هذا النظام رغم ما صاحبه من قيود إلى نتائج ضمنت تمثيلا قويا لأحزاب المعارضة فى البرلمان . وهو الأمر الذى سـوف نشـير

إليه فى حينه . هذا فى حين أن نتائج الانتخاب الفردى فى مصر كـانت دائما تتيح للحزب الحاكم أغلبية كبيرة تتضاءل معها فرصة كثير مـن أحزاب المعارضة فى الحصول على مقعد واحد . ويكفى لنا أن نقـارن بين ما حصل عليه حزب الوفد الجديد مثلا فى ظل الانتخابات بالقائمـة سواء فى التطبيق الأول أم الثانى وبين ما حصل عليه فى آخر انتخابات جرت بالانتخاب الفردى لندرك حجم هذا الاختلاف .

٢ ــ تنظيم الانتخاب بالقائمة مع الاتجاه لمحاباة حزب الأغلبية.

صدر القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ليحل الانتخاب بالقائمة مـع التمثيل النسبى محل الانتخاب الفردى كما سبق القول .

والتمثيل النسبى يقضى بتوزيع المقاعد المخصصة لكـل دائـرة انتخابية على القوائم المختلفة ، كل منها بحسب نسبة الأصـوات التـى حصلت عليها[١].

وما من شك فى أن أهم ميزة لنظام التمثيل النسـبى تتمثـل فـى عدالته . فهذا النظام يعالج مشكلة إهدار الأصوات الكثيرة التى تنتج عن الأخذ بنظام الانتخاب الفردى . وهو ما أكدتـه المذكـرة الإيضاحيـة للقانون حين أشارت إلى أن « نظام الانتخاب الفردى يؤدى إلى إهـدار ما يقرب فى بعض الأحيان من ٤٩٪ من أصوات الناخبين فلا يقام لـها وزن [٢] .

إلا أن مطالعة هذا القانون تؤكد أنه لم يأخذ بنظام التمثيل النسبى ، وإنما أخذ بنظام مختلط أراد من تنظيمـه محابـاة حـزب الأغلبيـة ،

---

(١) ثروت بدوى : النظم السياسية ــ المرجع السابق ــ ص ٢٧٣ .

(٢) المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ القانون رقم ٣٨ لسنة فى شأن مجلس الشعب ــ الجريدة الرسمية ١١ أغسطس ١٩٨٣ العدد ٣٢

وضمان حصوله على أغلبية كبيرة من مقاعد البرلمان . وكانت أهم سمات هذا النظام المختلط ما يلى :

(أ) اشتراط حصول الحزب على نسبة ٨٪ من الأصوات على مستوى الجمهورية لضمان تمثيله فى مجلس الشعب .

فقد نصت المادة ١٧ فى فقرتها الأخيرة على أن « الحزب لا يمثل فى البرلمان إلا إذا حصل على نسبة ثمانية فى المائة من الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية »[١] .

ولا شك أنها نسبة كبيرة جدا بل اشتراط مثل هذه النسبة يخلع عن هذا النظام الانتخابى صفة العدالة التى يتحلى بها . فإذا كان هدف القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ هو دفع مساوىء الانتخاب الفردى وأهمها إهدار نسبة كبيرة من الأصوات . فإن اشتراط مثل هذه النسبة إنما يتعارض مع هذا الهدف . وجدير بالذكر أن أحزاب المعارضة — ما عدا حزب الوفد متحالفا مع جماعة الإخوان المسلمين — قد فشلت فى الحصول عليها ولم تمثل فى البرلمان رغم حصولها على أغلبية الأصوات فى بعض الدوائر .

(ب) حصول الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على المقاعد المتبقية :

ثمة مخالفة أخرى لنظام التمثيل النسبى وهى منح الحزب الحاصل على أكثر الأصوات المقاعد المتبقية . وهى قاعدة مستوحاة من نظام الانتخاب الفردى بالأغلبية النسبية الذى يقضى بفوز المرشح الحاصل

---

(١) وقد كانت هذه النسبة فى اقتراح القانون ١٠٪ ولكن رئيس الجمهورية اقترح على حزبه تخفيضها إلى ٨٪ .

على أكثر الأصوات[١] . وهو ما يخالف منطق التمثيل النسبى وطـرق توزيع المقاعد فيه . وينال من عدالته إذ فيه محاباة لحزب الأغلبية .

(جـ) استكمال نسبة العمال والفلاحين من قائمة حزب الأقليـة .

الانتخاب بالقائمة يقتضى ضرورة التزام الترتيب الوارد فى القائمة عند توزيع المقاعد على مرشحى القوائم . ولكن خرج القانون ١١٤ لسـنة ١٩٨٣ على هذه القاعدة باستثناء يقتضى فيه اسـتكمال نسـبة العمـال والفلاحين ٥٠٪ من قائمة حزب الأقلية . فلو افترضنا أن لدينا قـائمتين وأربعة مقاعد ، فازت الأولى بثلاثة مقاعد والثانية بمقعد واحد ، فـإن القائمة الأولى يمثلها عضوان من الفئات وعضو واحد مـن العمـال ، ويمثل القائمة الثانية عضو واحد من العمال . ولا شك أن ذلك يـهدف إلى إضعاف أحزاب المعارضة والتى إن — اسـتطاعت وسـط هـذه القيود— أن تفوز ببعض المقاعد ، فسوف يفرض عليها أن يمثلها فـى الأغلب أعضاء من العمال والفلاحين وهم أقل كفاءة ودراية . الأمـر الذى يؤدى فى النهاية إلى قيام معارضة برلمانية ضعيفة غـير قـادرة على مواجهة حزب الأغلبية .

تلك كانت أهم القيود التى جاء بها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣. والتى أدت إلى إضعاف المميزات التى يتميز بها نظام التمثيل النسـبى وخلطت بينه وبين غيره مستهدفة محاباة حزب الأغلبية .

٣ — الطعن بعـدم دسـتورية القـانون ١١٤ لسـنة ١٩٨٣ ، وصدور القانون ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

طعن أحد المستقلين على القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ فى مواده الخامسة مكرر والسادسة فقرة أولى والسابعة عشرة فقرة أولـى بعـدم

---

[١] سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف : نظم الانتخابات . المرجع السابق — ص٣٣٨ .

الدستورية ، إذ قصرت حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية فإنها تكون قد حرمت طائفة من المواطنين وهم غير المنتمين إلى الأحزاب من حق كفله لهم الدستور في المادة ٦٢ منه وأخلت بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما في المادتين ٨ ، ٤٠ من الدستور[١] .

وقبل أن تصدر المحكمة حكمها في الدعوى ، وبناء على معلومات باتجاه تقرير هيئة المفوضين بالمحكمة للحكم بعدم دستورية هذه المواد ، سارعت الحكومة إلى تعديل القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣

---

[١] تنص المادة الخامسة مكرر على أن « يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ويكون لكل حزب قائمة خاصة به ، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد ، ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية ، ويجب أن تتضمن كل قائمة عدداً من المرشحين مساويا للعدد المطلوب انتخابه في الدائرة وعدداً من الاحتياطيين مساوياً له طبقا للجدول المرفق على أن يكون نصف المرشحين أصليا واحتياطيا على الأقل من العمال والفلاحين بحيث يراعى أن ترتب أسماء المرشحين بالقوائم المقدمة من الأحزاب بحيث تبدأ بمرشح من الفئات ثم مرشح من العمال أو الفلاحين أو العكس وهكذا بذات الترتيب . وعلى الناخب أن يبدى رأيه باختيار إحدى القوائم بأكملها دون إجراء أى تعديل فيها. وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين من أكثر من قائمة أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على قائمة غير التى يسلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة أخرى تدل عليه ، كما تبطل الأصوات التى تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد فى غير الحالات المنصوص عليها فى المادة السادسة عشرة من هذا القانون، كما تنص المادة السادسة فقرة ١ على أن يقدم طلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب كتابة إلى مديرية الأمن بالمحافظة التى يرشح فى دائرتها موفقا به صورة معتمدة من قائمة الحزب الذى ينتمى إليه مثبتا بها إدراجه فيها ، وذلك خلال المدة التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه على ألا تقل عن عشرة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح » .
كما تنص المادة ١/١٧ على أن « ينتخب أعضاء مجلس الشعب طبقا لنظام القوائم الحزبية بحيث يعطى لكل قائمة عدد من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها وتعطى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلا على أكثر الأصوات».

بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٨٦ حيث جمعت فيه بين نظامى الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة . وبتاريخ ١٦ مايو ١٩٨٧ أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمها بعدم دستورية مواد القانون سالفة الذكر[١] .

٤ ـ السمات العامة لنظام الانتخاب الذى استحدثه التعديل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ .

أرادت الحكومة من إصدار هذا القانون الجمع بين نظام الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة علاجاً لما أخذ على التعديل السابق بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ من أنه يفوت على المستقلين حقهم فى الترشيح.

وعلى ذلك نصت المادة الخامسة مكرر من القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ على أن « يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى » . وفى هذا الإطار فإنه أخذ بالتمثيل النسبى لتوزيع المقاعد المخصصة للقوائم ونظام الأغلبية النسبية المشروطة ، بضرورة الحصول على ٢٠٪ من الأصوات بالنسبة للمقاعد المخصصة للانتخاب الفردى وهو ما نصت عليه المادة ١٧ فى فقرتها الأولى .

ويلاحظ أن أغلبية المقاعد كانت مخصصة للانتخاب بالقائمة، حيث خصص للانتخاب الفردى ثمانية وأربعون مقعدا فى مقابل أربعمائة مقعد للانتحاب بالقائمة .

وهذا التعديل ، وإن خفف من بعض القيود التى كان ينص عليها القانون السابق مثل إلغاء القوائم الاحتياطية التى كانت تمثل عبئاً إضافيا

---

(١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا فى ٣١ مايو ١٩٨٧ ــ فى الدعوى رقم ١٣١ لسنة ٦ ق.د ــ الجريدة الرسمية العدد ٢٢ . ص ١٠٧٣ .

على الأحزاب وألغى تخصيص نسبة من المقاعد للنساء . واستحدث تغييرا جزئيا فى مسألة توزيع المقاعد المتبقية . فعلى خلاف القانون السابق الذى كان يمنح هذه المقاعد للحزب الحاصل على الأغلبية . فإن القانون الجديد نص على أن توزع المقاعد المتبقية بعد إجراء التوزيع الأولى على القوائم الحاصلة على أصوات زائدة لا تقل عن نصف المتوسط الانتخابى للدائرة ، على أن تعطى كل دائرة مقعدا تبعا لتوالى الأصوات الزائدة ، وإلا أعطيت المقاعد المتبقية لقائمة الحزب الحاصل على أكبر الأصوات على مستوى الجمهورية .

وفى المقابل فإن هذا التعديل استبقى القيد الخاص بضرورة حصول الحزب على نسبة الثمانية فى المائة من مجمل أصوات الناخبين على مستوى الجمهورية كشرط للتمثيل فى البرلمان .

٥ ــ الحكم بعدم دستورية التعديل بقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦، والعودة إلى النظام الفردى .

مرة أخرى قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرراً من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦[١] . مما ترتب عليه العودة إلى الأخذ بنظام الانتخاب الفردى والذى مازال مطبقاً حتى اليوم.

---

[١] تقضى المادة الخامسة مكررا بأن : « يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى ، بحيث يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردى ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية. ويكون لكل حزب قائمة خاصة ، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد ، ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا لعدد الأعضاء الممثلين للدائرة طبقا للجدول المرافق ناقصا واحدا ، كما يجب أن يكون نصف المرشحين بكل قائمة ==

٦ ــ نتائج تطبيق الانتخاب بالقائمة :

من الملاحظ أنه عند تطبيق نظام الانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبى سواء فى المرة الأولى بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ أم فى المرة الثانية بمقتضى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ــ وعلى الرغم من القيود العديدة التى أوردها هذا القانون وذلك ــ فإن أحزاب المعارضة فى مصر قد حظيت بأكبر نسب تمثيل داخل مجلس الشعب منذ قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ .

ففى الانتخابات التى تمت فى المرة الأولى سنة ١٩٨٤ حصل حزب الوفد الجديد متحالفاً مع الإخوان المسلمين على ٥٨ مقعداً من مقاعد مجلس الشعب . وفى المرة الثانية سنة ١٩٨٧ حصلت أحزاب المعارضة على ما يقارب مائة مقعد من مقاعد المجلس وهو أمر تتبدى أهميته عندما يتضح أن الانتخابات التى تمت فى سنة ١٩٩٠ أو تلك

== حزبية على الأقل من العمال والفلاحين ، على أن يراعى اختلاف الصفة فى تتابع أسماء المرشحين بالقوائم . وعلى الناخب أن يبدى رأيه باختيار إحدى القوائم بأكملها، دون إجراء أى تعديل فيها ، وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين من أكثر من قائمة أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على قائمة غير التى سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة تدل عليه ، كما تبطل الأصوات لتى تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد فى غير الحالات المنصوص عليها فى المادة السادسة عشرة من هذا القانون. ويجرى التصويت لاختيار المرشح الفرد عن كل دائرة فى الوقت ذاته الذى يجرى فيه التصويت على القوائم الحزبية ، وذلك فى ورقة مستقلة . ويحدد لكل مرشح فرد رمز أو لون مستقل يصدر به قرار من وزير الداخلية . وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من مرشح واحد أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على ورقة غير التى سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة أخرى تدل عليه » .

راجع : حكم المحكمة الدستورية العليا فى ١٩ مايو ١٩٩٠ فى الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٩ ق .د ــ الجريدة الرسمية ــ العدد ٢٢ مكرر فى ٣ يونيه سنة ١٩٩٠ ص٢.

التى تمت فى سنة ١٩٩٥ وفقا لنظام الانتخاب الفردى لـم يكـن حـظ أحزاب المعارضة منها إلا عدداً من المقاعـد لم يتجاوز عدد أصـابع اليـد الواحـدة فى المـرة الأولى (٤ مقاعد) . أما فى الانتخابـات الأخيرة فكانت ١٤ مقعداً[١] . وهو الأمر الذى أدى إلى زيـادة نشـاط الأحزاب وحرصها على تواجدها الفعلى بين الجماهير . ويلاحظ المتابع لهذا الأمر مدى النشاط الذى دب فى الحياة السياسية فى هـذه الفـترة والذى واكبه اهتمام أغلب الناخبين بأداء الأحزاب فى مجلـس الشـعب ولأول مرة تواجه الحكومة فيه معارضة منظمة أجبرتها أكثر من مـرة على تبرير تصرفاتها أمام الرأى العام[٢] .

ومن ثم يبقى من غير المفهوم هجوم أحـزاب المعارضـة فـى مصر على نظام الانتخاب بالقائمة وإصرارهـم علـى العـودة إلـى الانتخاب الفردى ؛ وهو أمر فى حاجة إلى تفسير . ثم إنه يبقـى مـن المناسب إلقاء الضوء على مشكلة جوهرية فاصلة فى الموضوع ، وهى مدى تعارض الانتخاب بالقائمة ونصوص الدستور المصرى .

(أ) تفسير موقف أحزاب المعارضة من الانتخاب بالقائمة :

جرت الانتخابات التشريعية فى مصر بنظام الانتخـاب بالقائمـة مرتين الأولى سنة ١٩٨٤ ، وذلك فى ظل القـانون رقـم ١١٤ لسـنة

---

[١] ففى انتخابات سنة ١٩٩٠ قاطعتها أحزاب المعارضة ما عدا حزب التجمع الذى حـاز خمسة مقاعد فقط ، أما الانتخابات التى جرت سنة ١٩٩٥ فقد بلغ عدد المقاعد التـى حازتها أحزاب المعارضة ١٤ مقعداً فقط .

فى ذلك راجع : أحمد عبد الحفيظ : نظامنا الانتخابى بين القائمـة والنظـام الفـردى ـ مجلة قضايا برلمانية ـ السنة ٣ ـ العدد ٢٣ ـ فبراير ١٩٩٩ ـ ص ٢٥ .

[٢] بل إنه فى هذه الفترة تعددت الأبحاث والدراسات حول أنظمة الانتخاب ، كما لم يحدث من قبل .

١٩٨٣ . والمرة الثانية كانت سنة ١٩٨٧ فى ظل القـانون رقـم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ . وفى المرتين شهد المجلس فى تشكيله تمثيلاً غير مسبوق للمعارضة فى كل الانتخابات التشريعية التى جرت فى مصر [١] .

ورغم ذلك فإن نظام الانتخاب بالقائمة كان دائماً هدفاً لانتقـادات أحزاب المعارضة . وكانت دائما تسعى لإعادة النظام الفـردى . وإذا جاز لنا أن نجتهد فى تفسير هذه الظاهرة ، فإننا نرجعها إلى اعتبـارات

---

[١] وذلك على الرغم من القيود والشروط والحسابات المعقدة التى رصدها القـانون فـى الانتخاب بالقائمة والتى كانت تهدف فى مجملها إلى تمييز الحزب الحاكم عن أحـزاب المعارضة . ويبين الجدول التالى مقارنة بين النتائج التى حققتها الأحزاب المصرية فى الانتخابات بالقائمة فى سنة ١٩٨٤ وسنة ١٩٨٧ والنتائج بالنظام الفردى سنة ١٩٩٠.

الحزب/تاريخ الانتخاب	انتخابات سنة ١٩٨٤	انتخابات سنة ١٩٨٧	انتخابات سنة ١٩٩٠
الحزب الوطنى الديمقراطى	٣٥٠	٣٤٨	٣٦٠
تحالف حزب الوفـد مـع الإخوان	٥٨	٣٥	—
تحالف حزب العمـل مـع الأحزاب والإخوان	—	٦٠	—
حزب التجمع	—	—	٥

ولم تحصل بقية الأحزاب (حزب الأمة ـ حـزب الخضـر ـ الحـزب الاتحـادى الديمقراطى ـ حزب مصر الفتاة على أية مقاعد) .

ولا يقدح فى ذلك القول بأن الانتخاب الفردى يضمن تمثيل المستقلين . فأغلب هـؤلاء من أعضاء الحزب الوطنى ، ورغم أنهم شقوا عصا الطاعة بترشيح أنفسهم كمسـتقلين عندما تخلى عنهم الحزب فإنهم بعد نجاحهم سعوا إليه وسعى إليهم وأنضم أغلبهم إلـى الحزب الوطنى . ومن ثم لا يصدق هذا الوصف إلا على عدد قليل جداً من المسـتقلين لا يجاوز أصابع اليدين فى أحسن الفروض وعند حسن الظن .

عملية ، إذ أن الانتخاب بالقائمة يمثل إزعاجاً لهذه الأحزاب من ناحيتين تتعلق الأولى بتكوين القائمة ، أما الثانية تتعلق بتمويل الحملة الانتخابية.

فمن **ناحية أولى :** يمثل إعداد القائمة مشكلة حقيقيـــة للأحـــزاب بصفة عامة وتزداد المشكلة حدة بالنسبة لأحزاب المعارضـــة . حيـــث يؤدى هذا الأمر إلى تفاقم ظاهرة الانشقاقات الحزبية ، وهو أمر ينتـــج عنه بالضرورة إضعاف هذه الأحزاب[١] .

فاختيار الحزب للقائمة يثير عدة مشاكل تتعلق بتحديد الأسماء التى تدخل فى نطاق القائمة ثم كيفية ترتيب هذه الأسماء داخل القائمة، وذلك نظراً لتعلقه بفرص نجاح كل عضو داخل القائمة .

وتعد أحزاب المعارضة أكثر تعرضاً لظاهرة الانشقاق الحزبـــى من الحزب الحاكم ، وذلك لأن هذه الظاهرة فى إطار الحزب الحـــاكم إنما تفسر دائما بأنها انشقاق عن السلطة ذاتها . فضلا عن قدرته علـــى الاستقطاب والاستبعاد بما يملكه من إمكانيات السلطة ونفوذ الحـــكم.

ويتصل بمشكلة إعداد القائمة مشكلة أخرى تتعلق بقدرة أحـــزاب المعارضة على إعداد قوائم تغطى كل أو أغلب الدوائـــر الانتخابيـــة . فكثير من الأحزاب لا يستطيع ذلك[٢] .

ومن **ناحية ثانية :** يفرض الانتخاب بالقائمة التزامات مالية تتعلق بتمويل الحملة الانتخابية على الحزب ، وإذا أخذنا فى الاعتبار اتســـاع

---

[١] فى هذه الانشقاقات فى انتخابات سنة ١٩٨٤ راجع انتخابات مجلـــس الشـــعب ١٩٨٤ دراسة وتحليل ١٩٨٦ إصدار مركز الأهرام للدراسات السياسية الاستراتيجية. تقديـــم السيد يس وإشراف على الدين هلال . وكذلك إصداره سنة ١٩٨٨ بصـــدد انتخابـــات ١٩٨٧ .

[٢] وتبدو صعوبة هذه المشكلة فى ظل اشتراط القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ ضرورة أن يتقدم الحزب بقوائم أصلية وأخرى احتياطية .

نطاق الدائرة الانتخابية فى الانتخاب بالقائمة سوف ندرك حجم المشكلة. فالدعاية الانتخابية فى ظل الانتخاب بالقائمة تكون أكثر كلفة للحزب من الانتخاب الفردى وذلك **لأمور ثلاثة :**

الأول : يتمثل فى اتساع حجم الدائرة إذ أن القائمة تضـــم عـــدداً كبيراً من المرشحين . وهو أمر يحتاج من الحزب إلـــى جـــهد بـــالغ للوصول إلى الناخب وتعريفه بالقائمة . وذلك عكس الانتخاب الفـــردى الذى يسهل مهمة الناخب حيث يختار شخصا واحدا فقـــط فـــى دائـــرة صغيرة . وصغر حجم الدائـــرة يجعـــل المرشـــحين معروفيـــن لـــدى الناخبين[٢] .

الثانى : يتمثل فى اختلاف مساهمة المرشحين فى تكاليف الدعاية الانتخابية فى الانتخاب بالقائمة عنه فى الانتخاب الفردى . ففى حيـــن يتحمل المرشح فى الانتخاب الفردى أغلب إن لم يكن كل التكاليف التـــى تتطلبها الدعاية الانتخابية ، وذلك باعتباره المرشح الوحيد فى الدائـــرة . فإن الأمر فى الانتخاب بالقائمة يختلف حيث تحتـــوى القائمـــة علـــى مجموعة من المرشحين يتباين حماسهم للقائمة والدعاية لـــها بـــاختلاف موقعهم منها . حيث يؤثر ترتيب المرشحين فى القائمة علـــى فـــرص نجاحهم ؛ ففى الحين الذى تكون فيه الفرصة كبيرة بالنسبة لمن احتـــل المقدمة فإن هذه الفرصة تقل أو تكاد تخبـــو تماما بالنسبة لما هـــو دون ذلك .

وهو أمر يؤثر بطبيعة الحال على إسهام كل منهم فـــى تكـــاليف الدعاية الانتخابية التى يتحمل الحزب أغلبها فى نهاية الأمر .

---

[١] عاطف البنا : الوسيط ــ المرجع السابق ص ٣١٧ .

الثالث : ثمة سبب آخر يؤدى إلى تحمل الحزب كلفة الدعاية الانتخابية للقائمة . وذلك لأن هذه الدعاية تقوم على الترويج للمبادىء والأفكار التى يمثلها الحزب والبرنامج الذى يسير عليه . وذلك على خلاف الانتخاب الفردى والذى تنهض فيه الدعاية الانتخابية على أساس شخصى وفردى .

هذه الأسباب فى رأينا هى التى تبرر موقف أحزاب المعارضة فى مصر من رفض نظام الانتخاب بالقائمة الذى حقق لها تمثيلا واسعا غير مسبوق فى الحياة البرلمانية المصرية ، والمطالبة بالعودة لنظام الانتخاب الفردى الذى لم يحقق لهذه الأحزاب إلا تمثيلا هشاً لا يكاد يذكر فينكر !!

(ب) تعارض الانتخاب بالقائمة مع نصوص الدستور .

عندما أخذ المشرع بالانتخاب بالقائمة بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ . والجدل لا ينفض والخلاف لم ينته حول مدى اتفاق هذا النوع من الانتخاب مع نصوص الدستور . فذهب الرأى الأول إلى عدم دستورية هذا القانون الذى استحدث نظام الانتخاب بالقائمة .

واستند هذا الرأى على حجتين[1] :

الأولى : مخالفة الانتخاب بالقائمة لنص المادة ٨٧ من الدستور والتى تنص على أن « .. يكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام » .

ورأى أنصار هذا الرأى أن الدستور وقد تطلب أن يكون الانتخاب مباشراً فقد استلزم أن يكون انتخاباً فرديا . إذ أن الانتخاب المباشر

---

[1] كان هذا رأى أحزاب المعارضة عند مناقشة مشروع القانون بمجلس الشعب وتولت اللجنة التشريعية لمجلس الشورى ومجلس الشعب الرد على ذلك على الوجه الذى سوف نبينه .

لا ينطبق على الانتخاب بالقائمة . كما أن هذا الانتخاب يتجاوز نية واضعى الدستور ، فالدستور عند وضعه لم يكن الانتخاب بالقائمة محل أخذ ورد بل لم يرد له ذكر .

أما **الثانية :** فهو مخالفة هذا القانون الذى استحدث الانتخاب بالقائمة لنص المادة ٦٢ من الدستور والتى تنص على أن « للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون، ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى » .

فالانتخاب بالقائمة كما استحدثه القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ لم يفسح مجالا للمستقلين عن الأحزاب لكى يمارسوا حقهم فى الترشيح وهو ما يخل بمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين المنتمين إلى الأحزاب . ويعتبر مصادرة لحق كفله الدستور وهو أمر يخرج عن نطاق التنظيم المسموح به .

على أن أنصار الانتخاب بالقائمة لم يسلموا بذلك . ولم يروا فيه خروجا عن نصوص الدستور ، وأن الحجتين السابقتين مردودتان من حيث : إنه **أولا :** ليس صحيحاً أن الانتخاب بالقائمة يخالف نص المادة ٨٧ من الدستور من حيث كونه لا يعد انتخابا مباشراً . فالانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردى يمكن أن يكونا انتخابا مباشرا ، كما يمكن أن يكونا انتخابا غير مباشر . لأن الانتخاب المباشر يعنى أن الناخبين أنفسهم يختارون ممثليهم مباشرة ودون وساطة فى حين أن الانتخاب غير المباشر يعنى أن يقتصر دور الناخبين على اختيار مندوبين عنهم يتولون نيابة عنهم اختيار النواب فى البرلمان[1] . والانتخاب بالقائمة على صورته فى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ كان انتخابا مباشرا ، إذ يُمكن الناخبين من اختيار نوابهم مباشرة دون وسيط .

---

(١) ثروت بدوى : النظم السياسية ــ المرجع السابق ــ ص ٢٥٩ .

أما **ثانيا** : فإن القول بمخالفة الانتخاب بالقائمة للمـــادة ٦٢ مـــن الدستور بحسبان أنه يحرم المستقلين من حق الترشيح ، فإنه مردود من حيث إن ممارسة المواطن لحقه فى الانتخاب والترشيح إنما تكون فـــى حدود القانون . « فإذا جاء القانون ووضع الضوابط التى تنظم مباشـــرة المواطن لهذا الحق لا يكون مخالفا للدستور ، ولذلك لم يقـــل أحـــد إن القانون عندما اشترط فى المرشح أن يجيد القراءة والكتابـــة مثـــلا قـــد خالف الدستور .

بل إن اشتراط القانون أن يكون الترشيح عن طريق حـــزب مـــن الأحزاب السياسية إنما هو إعمال لحكم الفقرة الأولى من المادة الخامسة من الدستور التى تقضى بأن « يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب » مما يستوجب بالضرورة أن تكـون ممارسة العمل السياسى من خلال الأحزاب السياسية .

كما أن كثيرا من الدول ليس فيها من يطلق عليه مستقل فى مجال مبدأ العمل السياسى ، إذ أن المستقل دائما مجهول الهوية السياسية فـــلا يلتزم بمبدأ معين ، ولا يكون رأيه فى نطاق إطار فكرى محدد بـــل إن هذا الرأى يتغير من موضوع إلى موضوع .

وليس فى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية حظر على المستقلين من مباشرة حقهم السياسى ؛ إذ من حق المستقل أن ينضم إلى الحزب الـذى يرى أن مبادئه وأهدافه أقرب إلى ما يعتقد من فكر أو أن يتجمع عـــدد من المستقلين ويضعوا لهم برنامجا آخر مختلف عن برامج الأحـــزاب القائمة ويتقدموا إلى لجنة الأحزاب لإنشاء حزب لهم وفقا لأحكام قـانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته[١] .

---

(١) النشرة التشريعية ، العدد الثامن ، أغسطس ١٩٨٣ ص ٢٠٩٩ ــ ص ٢٠٠١ مشـــار إليه لدى إبراهيم شيحا : الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة ــ المرجـــع الســـابق ــ ص٦٣٣ .

على أن الأمر لم ينته عند هذا الخلاف وإنما تعداه بعد العمل بالقانون ، وإجراء الانتخابات وفقا لمقتضاه . إذا دفع البعض من المستقلين بعدم دستورية القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ عند الطعن فى القرار السلبى بعدم قبول قرار ترشيحه أمام القضاء الإدارى، وعندما اتصل الأمر بالمحكمة الدستورية العليا قضت بعدم دستورية مواد هذا القانون التى تتعلق بالانتخابات بالقائمة . وذلك بحكمها بتاريخ ١٩٨٧/٥/٣١ . الأمر الذى ترتب عليه إصدار القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ والذى خلط بين الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة ، وفى ظروف مشابهة قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستوريته فى حكمها بتاريخ ١٩٩٠/٥/١٩ .

وبصدور هذا الحكم ، عدل المشرع عن الانتخاب بالقائمة إلى الانتخاب الفردى وترسخ لدى الكثيرين قناعة بعدم دستورية الانتخاب بالقائمة . وهو الأمر الذى يحتاج إلى بعض الإيضاح .

ـ وضع المسألة فى إطارها الصحيح .

« مدى دستورية الانتخاب بالقائمة لم يكن محل بحث أمام المحكمة الدستورية العليا » .

فالمشكلة التى عرضت على المحكمة الدستورية العليا فى المرتين إنما تعلقت بحرمان المستقلين من ممارسة حقهم الدستورى فى الترشيح.

إذ اعتبرت المحكمة فى حكميها أن مصادرة هذا الحق مخالفة لنصوص الدستور لا سيما المادة ٦٢ منه . وهى فى المرتين لم تناقش مدى دستورية اتجاه المشرع للأخذ بنوع انتخاب معين .

ولعل عبارات حكمها الأول تعد أكثر دلالة فى ذلك وفى حكمها الثانى فى ١٩٩٠/٥/١٩ لم تخرج عن هذا النطاق حيث نصت فى حكمها بتاريخ ١٩٨٧/٥/٣١ على ما يلى :

وحيث إن مما ينعاه الطاعن على هذه المواد أنها إذ قصرت حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية فإنها تكون[1] قد حرمت طائفة من المواطنين وهم غير المنتمين إلى الأحزاب من حق كفله لهم الدستور فى المادة ٦٢ منه وأخلت بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة المنصوص عليهما فى المادتين ٨ ، ٤٠ من الدستور .

وحيث إن المادة ٦٢ من الدستور التى وردت فى الباب الثالث منه الخاص بالحريات والحقوق والواجبات العامة تنص على أن «للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون . ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى » . ومؤدى ذلك أن الحقوق السياسية المنصوص عليها فى هذه المادة ، ومن بينها حق الترشيح الذى عنى الدستور بالنص عليه صراحة مع حقى الانتخاب وإبداء الرأى فى الاستفتاء ، واعتبرها الدستور من الحقوق العامة التى حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها ، لضمان إسهامهم فى اختيار قياداتهم وممثليهم فى إدارة دفة الحكم ورعاية مصالح الجماعة ، ولم يقف الدستور عند مجرد ضمان حق كل مواطن فى ممارسة تلك الحقوق ، وإنما جاوز ذلك إلى اعتبار مساهمته فى الحياة العامة عن طريق ممارسته لها واجبا وطنيا يتعين القيام به فى أكثر مجالات الحياة أهمية لاتصالها بالسيادة الشعبية ، ومن ثم فإن القواعد التى يتولى المشرع وضعها تنظيما لهذه الحقوق يتعين أن لاتؤدى إلى مصادرتها أو الانتقاص منها » .

ولما كان مؤدى المواد الخامسة مكررا والسادسة «فقرة١» والسابعة عشرة «فقرة ١» من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل

---

[1] الجريدة الرسمية العدد ٢٢ فى ١٩٨٧/٥/٣١ ــ ص ١٠٨٢ .

بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المطعون عليها أن المشرع حين نص على أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية وما استتبع ذلك من النص على اعتبار صورة قائمة الحزب الذى ينتمى إليه المرشح المثبت بها إدراجه فيها شرطا حتميا لقبول طلب ترشيحه يكون قد قصر حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب على المنتمين إلى الأحزاب السياسية المدرجة أسماؤهم بقوائم هذه الأحزاب وحرم بالتالى غير هؤلاء من ذلك الحق دون مقتضى من طبيعته ومتطلبات مباشرته»[١] .

وفى حكمها بتاريخ ١٩٩٠/٥/١٩ لم تكن هذه المشكلة محل بحث أمام المحكمة ، وإنما تعلق الأمر بالإخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشح المستقل والمرشح الحزبى . وهو ما نصت عليه المحكمة فى حكمها حين قالت :

« حيث إن الدستور إذ كفل ـ فى المادة ٦٢ منه ـ للمواطن حق الترشيح غير مقيد بالانتماء الحزبى ، وقرر فى المادة ٤٠ منه المساواة بين المواطنين فى الحقوق العامة ، ومنها حق الترشيح ، وهو من الحقوق السياسية التى تأتى فى الصدارة من الحقوق العامة لتعلقها بالإرادة الشعبية المعبرة عن سيادة الشعب وحظر التمييز بينهم فيها بسبب اختلاف الآراء السياسية ، وأوجب على الدولة فى المادة الثامنة أن تكفل تكافؤ الفرص لجميع المواطنين ، فإن مؤدى هذه النصوص مترابطة ومتكاملة ، أن المواطنين المستوفين لشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، يعتبرون بالنسبة إلى حق الترشيح فى مراكز قانونية متماثلة ، مما يتعين أن تكون ممارستهم لهذا الحق على قدم المساواة

(١) الجريدة الرسمية ـ العدد ٢٢ فى ١٩٨٧/٥/٣١ ـ ص [illegible]

وعلى أساس من الفرص المتكافئة فى الفوز بالعضوية بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية وعدمها ، على أن يكون المرجع فى الفوز بالعضوية للمرشح ــ مستقلا كان أو حزبيا ، طبقا لنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية أو لنظام الانتخاب الفردى ــ إلى إرادة هيئة الناخبين صاحبة السيادة الشعبية التى هى مصدر السلطات جميعا .

ولما كان مؤدى نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكررا ــ متضامنين ــ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فإن المشرع قد نص على تقسيم الجمهورية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية وجعل انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع فى كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى ، وإذ حدد لكل دائرة انتخابية عددا من المقاعد النيابية خص بها مرشحى الأحزاب السياسية عدا مقعدا واحدا خصصه لنظام الانتخاب الفردى وجعله مجالا للمنافسة الانتخابية بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين المستقلين عن هذه الأحزاب ، يكون القانون قد خالف الدستور من عدة وجوه »[١] .

يتضح مما سبق أن الانتخاب بالقائمة لا يخالف الدستور . كما أنه لا يقتضى حتما وبالضرورة حرمان غير المنتمين للأحزاب من ممارسة حقهم فى الترشيح فثمة حلول كثيرة يمكن أن تعالج هذا الأمر مع ضرورة احترام مبدأ المساواة[٢] .

---

(١) الجريدة الرسمية العدد ٢٢ (مكرر) فى ١٩٩٠/٦/٣ ــ ص ٣ .

(٢) فى ذلك راجع : مصطفى أبو زيد فهمى : الدستور المصرى فقها وقضاء ــ الطبعة التاسعة ــ ١٩٩٦ ــ ص ٤١٠ .

فالدستور لم يقيد المشرع بنوع معين من أنواع الانتخاب ، فالاختيار بين الانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردى أمر يقدره المشرع وفقا لظروف المجتمع ومدى صلاحية أحدهما للتطبيق أخذا فى الاعتبار هذه الظروف . وعلى ذلك فليس صحيحا القول بأن الانتخاب الفردى أكثر ملاءمة لنصوص الدستور من الانتخاب بالقائمة نظرا لأن نية واضعيه كانت تتجه إليه . فالارتكاز إلى النوايا فى تفسير نصوص الدستور معيار غير منضبط . فضلا عن وضوح النص وصراحته اللذين يغنيان عن البحث فى نوايا واضعى الدستور والقول بغير ذلك إنما يعنى تحنيطاً للنص وربطه بمعنى معين لا ينفك عنه أبداً .

بل إننا نرى مع البعض أن نظام الانتخاب بالقائمة أكثر ملاءمة لواقع المجتمع المصرى لا سيما فى ظل الخصخصة ، إذ اتساع الدائرة يحجم نفوذ أصحاب الأموال الطائلة فى شراء الأصوات أو تفشى الرشوة ، وهى أمراض ملازمة للانتخاب الفردى نظراً لصغر حجم الدائرة الانتخابية . ثم إن الانتخاب بالقائمة يلقى كثيرا من العبء والمسئولية على عاتق الأحزاب السياسية ، ويؤدى بها إلى أن تصبح أحزابا حقيقية وديمقراطية وأكثر انفتاحا على الرأى العام . فنظام الانتخاب بالقائمة يساهم فى تحول الأحزاب من أحزاب أشخاص إلى أحزاب برامج . ففى مصر نجد أن كل حزب مرهون بقيادته ، وبالأحرى لشخص رئيس الحزب وهو الذى يحدد برنامجه ، ولوائحه ، ولا يتصور وجوده بغير وجود هذا الشخص . وأى خلاف مع شخص الرئيس يعتبر خلافا مع مبادىء الحزب وسياساته .

فالأحزاب فى مصر ــ ويصدق هذا على الظاهرة الحزبيــة فــى العالم الثالث ــ لم تعرف إلا الزعيم مدى الحياة [١] .

ثم إن الانتخاب بالقائمة يثرى الحياة السياسية ، ويجعلـــها أكــثر حيوية ونشاطاً واعتمادا على الأفكـــار والـــبرامج السياســـية بخــلاف الانتخاب الفردى الذى يطبع الحملة الانتخابية دائما بطـــابع العصبيــة والقبلية وما تحمله من عنف . وهو ما سبقت الإشارة إليه آنفا .

نخلص مما سبق إلى القول بأن الانتخاب بالقائمة يحتاج إلـــى رد اعتبار فى مصر ، فقد ظلم هذا النظام مرتين **الأولى** : عندما اســـتحدثه المشرع وأحاطه بقيود عديدة أصابت هذا النظام فى فاعليته ونالت مـــن عدالته ، **والثانية** : عندما هوجم من أحزاب المعارضة رغم أنه كـــان أكثر إنصافا لها من الانتخاب الفردى .

ثانيا : عدم حياد العمليات الانتخابية :

إن النتائج التى تفرزها أى انتخابات تترجم عادة مدى نزاهة هـــذه العمليات وصدق نتائجها . وهذه النتائج فى الدول الديمقراطيـــة تكـــون معبرة بصدق عن الخريطة السياسية الواقعية فى الدولة ، أمـــا نتـــائج الانتخابات فى دول العالم الثالث فإنها دائما تكون فى صالح الأحـــزاب الحاكمة وبنسب غير معقولة قد تصل فى بعض الأحيان إلى أكثر مـــن ٩٠٪ ، وهذه النتائج ونسب التصويت فيها من فرط شذوذها ــ لا يمكن لنا بحال ــ أن نصدقها فهى تتعارض مع المنطق وطبائع الأشياء .

---

[١] يؤكد ذلك ما حدث من إنفراط عقد حزب الأحرار بعد وفاة رئيسه مصطفى كامل مراد فتفرق أعضـــاؤه شيعا . كل فريق استولى على جزء من مقـــرات الحـــزب وادعـــى أحقيته به .

وتعتبر العمليات الانتخابية أخطر المراحل التى تؤدى معطياتـــها إما إلى نجاح الانتخاب فى تحقيق غايته أو فشله فى ذلك . ومـــن ثـــم فبقدر دقة التنظيم القانونى لهذه العمليات بقدر ما يساعد علـــى تحقيـــق هدف الانتخاب .

والعمليات الانتخابية تكون سابقة لعملية التصويت ، فـــإذا كـــانت عملية التصويت تمثل مناط العملية الانتخابية فإن ما يسبقها من عمليات وما يلحقها من إجراءات يؤثر فى نزاهتها وسلامة نتائجها . ومـــن ثـــم سوف نلقى الضوء فى إيجاز حول هذه العمليات لما لها مـــن تـــأثيرات بالغة على مصداقية النتائج التى تفرزها الانتخابات . وذلك على الوجـــه التالى :

١ ــ الحملة الانتخابية :

تتبدى أهمية الحملة الانتخابية فى أنها تعمل على تشـــكيل قناعـــة الناخب وتوجهه صوب اختيار معين ، ولا سيما الناخب الذى لا يحـــدد خياراته بناء على اعتبارات حزبية وقدرة المرشح على الوصول إلـــى الناخب لا شك أنها محدودة بحدود قدراته المالية والسياسية . فالمرشـــح المستقل غير المرشح الحزبى . كما أن الحزب الحـــاكم يختلـــف فـــى قدراته عن أحزاب المعارضة .

وتتمثل أهم أساليب الدعاية الانتخابية فى مصر[١] فـــى أســـاليب مباشرة تتمثل فى اللقاءات الشعبية واللقـــاءات العرفيـــة ، فالاتصـــال بالناخبين عن طريق دور العبادة والجمعيات الدينية والاتفاقات العائليـــة والقبلية وتقديم برنامج لأبناء الدائرة والمؤتمرات الرسمية والقَسم وأخـــذ العهود ثم المناظرات العامة مع المرشحين المنافسين .

---

(١) محمد كمال القاضى ، الدعاية الانتخابية والنظام البرلمانى المصرى ــ القاهرة مكتبـــة مدبولى ــ ١٩٨٧ ــ ص ١٥٢ .

أما أساليب الدعاية غير المباشرة فتشمل المطبوعات والنشرات وسيارات الدعاية واللافتات والملصقات والصحافة وأجهزة الإعلام من تليفزيون وإذاعة[١] . على أن تأثير الوسائل المباشرة أكثر من غيرها وذلك لقيامها على الاعتبار الشخصى .

ولقد جاء قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ وتعديلاته المتعددة خاليا من نصوص تنظم الدعاية الانتخابية إلا نص المادة ٤٢ منه والذى جاء به « كل من نشر أو أذاع أقوالا كاذبة عن موضوع الاستفتاء أو عن سلوك أحد المرشحين أو عن أخلاقه بقصد التأثير فى نتيجة الاستفتاء أو الانتخاب ، وكل من أذاع بذلك القصد أخبارا كاذبة يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تجاوز خمسين جنيها ، فإذا أذيعت تلك الأقوال أو الأخبار فى وقت لا يستطيع فيه الناخبون أن يتبينوا الحقيقة ضوعفت العقوبة » .

وعلى ذلك فإن الدعاية الانتخابية فى مصر تنظم أساساً بقرارات من وزير الداخلية . وتعلن وزارة الداخلية التعليمات والإجراءات الواجب اتباعها فى الدعاية الانتخابية محددة الوقت الذى تبدأ فيه عمليات الدعاية ، وانتهاءها ، وأساليبها .

وفى الانتخابات التشريعية التى جرت فى مصر سنة ١٩٨٧ عددت وزارة الداخلية التعليمات الواجب اتباعها فى الدعاية أثناء الحملة الانتخابية وشملت ما يلى[٢] : ألا يعقد اجتماع لأكثر من مرشحى حزب واحد فى ذات الوقت فى نطاق شياخة أو حى أو قرية واحدة ، وتولى

---

[١] المرجع السابق ص ١٧٠ .

[٢] أسامة الغزالى حرب : الحملة الانتخابية ـ دراسة فى انتخابات مجلس الشعب ١٩٨٧- دراسة وتحليل ـ ١٩٨٨ ـ إصدار مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ـ تقديم السيد يس ـ إشراف على الدين هلال ـ ص ٢٣ .

مأمورى الأقسام والمراكز سلطة تحديد الأماكن التى يجوز وضع الإعلانات الانتخابية بأشكالها المختلفة عليها وعلى ضوء ما تتطلبه الاعتبارات الأمنية ، بعد الحصول على ترخيص من السلطة المختصة، كما قررت الداخلية أن يعقد المرشحون مؤتمراتهم الانتخابية داخل مقار الأحزاب أو داخل سرادقات تقام بتصريح من مدير الأمن على أن يقدم طلب الحصول على التصريح قبل إقامة السرادق بأربع وعشرين ساعة. ويقوم مدير الأمن ببحث الطلب فى ضوء الاعتبارات والضوابط الأمنية الموضوعة لتنظيم إقامة السرادقات . وحظرت تعليمات الداخلية وضع ملصقات أو إعلانات انتخابية على السيارات ووسائل النقل المختلفة .

وقد كان هذا التنظيم محلا للنقد من أحزاب المعارضة حيث إنه كان يغلق الباب تماما أمام هذه الأحزاب ويؤدى إلى إجراء انتخابات صامتة على حد تعبير البعض(١) .

وفضلا عن ذلك ؛ فإننا يمكن لنا أن نبدى على تنظيم الدعاية فى مصر ملاحظتين :

تتعلق **الأولى** : بسيطرة الحزب الحاكم على وسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمقروءة . سيطرة تكاد أن تبلغ حد الاحتكار .

وكانت هذه السيطرة قد بلغت حد الهيمنة المطلقة فيما يتعلق بالإعلام المرئى والمسموع (التليفزيون ــ الإذاعة) وذلك لأن الدولة هى المالكة لهذه الأجهزة وتخضع خضوعا تاماً لوزير الإعلام الذى ينتمى إلى الحزب الحاكم .

---

(١) حلمى مراد : جريدة الشعب ١٩٨٧/٣/٢ ــ مشار إليه فى : أسامة الغزالى حرب : الحملة الانتخابية . المرجع السابق . ص ٢٣ .

وقد أعلن عن تنظيم يقضى بضرورة اتصال الأحـــزاب بـــالرأى العام عن طريق الإذاعة والتليفزيون[١] وبمقتضاه يخصص لكل حـــزب ثمانون دقيقة نصفها فى الإذاعة والنصف الآخر فى التليفزيون . يقســـم كل نصف منهما إلى فترتين تبلغ كل فترة منهما عشرين دقيقة .

على أن هذا التنظيم لم يكن ليمنح فرصاً متكافئـــة بيـــن أحـــزاب المعارضة والحزب الحاكم والذى كان يحتكر هذه الأجهزة احتكارا شبه كامل يستخدمه فى الدعاية المباشرة وغير المباشرة .

هذا بخلاف الصحف القومية والتى تقف بكل إمكانياتها فى خدمـــة الحزب الحاكم وسياساته ودعم مرشحيه . وهو أمر لا تستطيع أحـــزاب المعارضة أن تواجهه بقدراتها المحدودة وإمكانياتها البسيطة .

الملاحظة الثانية : وتتعلق بدخول رئيس الجمهورية طرفـــاً فـــى المعركة الانتخابية ، سواء بتأييده لمرشحى الحزب الوطنـــى صراحـــة وبصور مختلفة أم باستخدام الحزب لاسم الرئيس فى دعايته الانتخابيـــة بحسبانه رئيسا للحزب . وهو أمر يخل بحياد الرئيس ويؤثر على نتـــائج الانتخابات . وذلك لأن التأييد العلنى المباشر من رئيـــس الجمهوريـــة للحزب الحاكم فى مثل هذه الظروف سوف يضفى عليـــه كـــل الهيبـــة والمكانة التى يمثلها رئيس الجمهورية ويترتب عليه بالضرورة ســـلوك مماثل من موظفى الدولة فى الأجهزة والمستويات الحكومية المختلفـــة بما يضعف إمكانية إجراء انتخابات نزيهة .

ولا شك أن رئاسة رئيس الدولة للحزب الوطنى فى نظام سياســـى ينهض على تعدد الأحزاب يخل بالتوازن الواجب توافـــره بيـــن هـــذه

---

[١] الأهرام ١٩٨٧/٣/٧ .

الأحزاب . فضلا عن مجافاته لنص المادة ٧٣ من الدستور والتى تنص على أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ، ويسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى .

وإذا كانت هذه المادة لم تبين التزامات محددة ، وإنما جاءت فى عبارات عامة ، إلا أنها تنص على أن « ... يرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى .. » فهذه الفقرة تنصب من رئيس الجمهورية حكما بين السلطات ، ومن مقتضيات هذا الدور أن يكون رئيس الجمهورية محايدا حتى يستطيع أن يضبط التوازن بين هذه السلطات .

٢ ــ الجداول الانتخابية :

هذه الجداول هى التى تحدد من له حق التصويت و طريقة صنع هذه الجداول والإشراف عليها وضمان حيويتها ، أمر فى غاية الأهمية بالنسبة للعملية الانتخابية بصفة عامة .

فمن **ناحية أولى** ، يجب أن يتم تحرير هذه الجداول بطريقة منظمة ودقيقة لضمان المساواة والديمقراطية . ومن الناحية النظرية قد يبدو الأمر بسيطاً حيث يستلزم إضافة بعض الأسماء لمن بلغوا سن الرشد ، أو عمليات استئصال وحذف لمن مات أو فقد شرطا يؤهله لممارسة حقه فى التصويت . ولكن هذا الأمر ــ من الناحية العملية ــ يكاد يستلزم جهدا سواء من الناخب الذى يريد قيد اسمه ، أم من جهة الإدارة التى تتولى عمليات الحذف وإعادة هيكلة هذه الجداول .

وفى فرنسا يوجد حوالى ٦٪ من الناخبين أى ما يوازى ثلاثة ملايين لا يتم قيدهم بسبب إهمالهم التوجه إلى مكاتب التسجيل[١] .

أما عن الحال فى مصر : ففى دراسة علمية أكدت أن عدد الذين تبلغ أعمارهم سن ١٨ ــ ٢٥ عاماً ، والذين لهم حق القيد فى الجداول الانتخابية هم ٢٠ مليون مواطن (سنة ١٩٨٧) فى حين أن المقيد فعلا بالجداول الانتخابية لا يتجاوز عددهم ١٢ مليون مواطن .

وأكدت الدراسة أن ٨٠٪ من طلاب الجامعات لا يحملون بطاقة انتخابية .

وهذه الدراسة توضح بجلاء مدى الفساد الذى استشرى فى الجداول الانتخابية ، الأمر الذى يؤدى إلى أن تصبح الممارسة الفعلية لحق التصويت مجرد شكل خال من المضمون[٢] .

• كيفية القيد فى الجداول الانتخابية :

وتنص المادة ٤ من قانون مباشرة الحقوق السياسية فى مصر على أنه « يجب أن يقيد فى جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث ، ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطرق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه إياها » .

وقد كانت المادة الخامسة تبين مواعيد القيد بنصها الذى يقضى بأن « تنشأ جداول انتخاب يقيد فيها أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب فى أول ديسمبر من كل سنة ، ولم يلحق بهم أى مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية ، وتعرض هذه الجداول فى كل سنة

---

[١] سعاد الشرقاوى ، عبد الله ناصف : نظم الانتخابات . المرجع السابق . ص٢٩.

[٢] دراسة قام بها إسماعيل العامرى ــ منشورة بجريدة الأهرام فى ١٩٨٧/٣/١٨.

من أول يناير إلى اليوم الحادى والثلاثين من ذلك الشهر في المكان وبالكيفية التى تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون » .

وقد تعدلت هذه المواعيد بالقرار بقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ لتصبح كما يلى : «تنشأ جداول انتخاب تقيد فيها أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب فى أول نوفمبر من كل سنة وحتى الحادى والثلاثين من يناير من السنة التالية ، ولم يلحق بهم مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية ، وتعرض هذه الجداول فى الأول من شهر فبراير إلى اليوم الأخير منه ذلك فى المكان وبالكيفية التى تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون » .

وعلى الرغم من أهمية هذا التعديل فإنه لا يضمن فى ذاته تجديد وحيوية الجداول الانتخابية بصورة تلقائية ، بل إنه يلقى على المواطن العبء الأكبر فى ذلك .

ولذلك نرى مع كثيرين أن المدخل الأساسى لإصلاح نظام التصويت فى مصر إنما يكون فى إصلاح الجداول الانتخابية ولن يتأتى ذلك إلا بإضافة من بلغوا سن الانتخاب وهى ثمانية عشر عاما . وفق نظام يكفل حيوية هذه الجداول . ونرى أن يكون هذا القيد مرتبطاً باستخراج المواطن بطاقته الشخصية عند بلوغه سن ١٨ سنة . كما تقوم الإدارة بحذف اسم من فقد شرطا من شروط التصويت ، وذلك بصفة تلقائية عند بلوغها هذا الأمر .

٣ ــ عملية التصويت :

ينص الدستور المصرى على ضروة توافر ضمانات أساسية لكى يمارس المواطن فى ظلها حق التصويت . فالمادة ٨٧ من الدستور

تقضى بضرورة أن يجرى انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام .

فالاقتراع يجب أن يكون عاماً : والاقتراع العام يُعرف بأنه الاقتراع الذى لا يستبعد من نطاقه أى شخص بسبب يتعلق بما لديه من مال أو يملك من كفاءة[١] . ونقيضه الاقتراع المقيد الذى يتقيد فيه حق التصويت بكل أو بعض القيود السابقة .

وفى الوقت الحاضر أصبح الاقتراع العام أمرا أساسيا وثيق الصلة بالمنهج الديمقراطى . وبات مسلما الأخذ به فى الديمقراطيات الغربية ، وأنظمة حكم دول العالم الثالث ، وما كان يُعرف أيضا بالديمقراطيات الشعبية .

على أن استقرار وضع الاقتراع العام فى البلاد ذات القدم الراسخة فى الديمقراطية لم يكن إلا بعد تطور كبير . فهو مثلا فى فرنسا لم يستقر إلا فى سنة ١٨٧١ بعد سقوط الإمبراطورية الثانية . وفى إنجلترا ، لم يؤسس بصورة كاملة إلا فى سنة ١٩١٨ .

وعلى خلاف ذلك كان الأمر فى دول العالم الثالث ، حيث إنها تبنت الاقتراع العام وانتشر فيها على غير أساس قوى من الحريات والضمانات التى تكفل نجاحه ، ولذا فإن كثيرا من المفكرين يعارضون انتشار هذا المبدأ فى هذه الدول . على صورته هذه .

وفى واقع الأمر ، يعتبر انتشار الاقتراع العام راجعا فى الأساس إلى انتشار مبادىء الديمقراطية ، ويعتبر العدول عنه فى نظر الكثيرين ردة إلى الوراء .

---

[١] هذا هو تعريف الفقيه الفرنسى Vedel وتبعه فى ذلك الفقه المصرى . فى تفصيل ذلك راجع : سعاد الشرقاوى ـــ عبد الله ناصف : نظم الانتخابات . المرجع السابق . ص١٨ .

على أن ذلك لا يمكن أن ينسينا حقيقة أخرى مفادها أن الممارسة الديمقراطية الصحيحة لا تكفلها نصوص قانونية ، وإنما ممارسات عملية ، فكم من أنظمة حكم تقوم فى ظاهرها على أشكال ديمقراطية وهى فى حقيقة أمرها نظم استبدادية .

ــ **الاقتراع يجب أن يكون سرياً :** وسرية الاقتراع ، وإن بدت أمراً محسوما فى الوقت الحاضر إلا أن هذه السرية تلقى على عاتق الناخب ، وعلى لجنة الاقتراع فى الوقت نفسه مسئولية الحفاظ عليها. فعلى الناخب ألا يترك على بطاقة إبداء الرأى أى علامة أو إشارة تدل على شخصه[١] ، كما لا يجوز للجنة التصويت أن تفشى سرية الانتخاب إذا ما تكشف لها هذا السر بطريقة أو بأخرى .

وذلك لأن سرية التصويت توفر للناخب حرية كبيرة لكى يستطيع أن يبدى رأيه دون الخضوع للمؤثرات الخارجية أو الاعتبارات الخاصة. فهو يبدى برأيه وهو يضع نصب عينيه مصلحة الوطن .

وأخيرا ، الاقتراع يجب أن يكون مباشراً : فالانتخاب المباشر يُمكِّن الناخبين من اختيار نوابهم فى البرلمان بصورة مباشرة ، ودون وساطة من أحد .

وكل هذه الضمانات أصبحت فى النظم الديمقراطية المعاصرة فى حكم البديهيات المسلمة ، والتى لا تحتاج فى أغلب الأمر إلى نصوص لتأكيدها . وبالرغم من تواتر النصوص التى تؤكد سرية التصويت فى بلاد العالم الثالث فإن الممارسات تكاد تكون بعيدة جداً عن ضمان ذلك .

---

[١] تبطل قوانين الانتخاب الصوت الانتخابى إذا تكشفت سريته كأن يترك صاحبه أى إشارة أو علامة تدل عليه أو تخبر عن شخصيته ، وتنص المادة ٥ مكرر من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب على أن « .. .. وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من مرشح واحد أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت رأيه على ورقة غير التي سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة غليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة أخرى تدل عليه » .

ثالثا : غياب الإشراف الجدى على العمليات الانتخابية :

يمثل تحقيق الإشراف الفعال علـــى العمليـــات الانتخابيـــة أهـــم الضمانات التى تؤكد صدق نتائجها فى تمثيل الشـــعب . وبغـــير هـــذا الإشراف تتضاءل فرصة نجاح الانتخاب فى تحقيق دوره فـــى النظـــام السياسى .

وتنص المادة ٨٨ من الدســـتور المصـــرى علـــى أن « .. يتـــم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية .. » .

ويستلزم هذا النص أمرين :

الأمر الأول : تحقق الإشراف الكـــامل للقضـــاء علـــى عمليـــة التصويت .

والإشراف يعنى لغة العلو والارتفاع المفيدين للسيطرة والهيمنـــة الكاملة التى لا يمكن إنقاصها لاستمدادها من ارتفـــاع المُشْـــرف عـــن المُشرَف عليه[١] .

وهو المعنى نفسه الذى يقصده الدستور حين تحدث عن إشـــراف القضاء على عملية الاقتراع . فهذا المعنى هو وحده الذى يكفل تحقيـــق غرضه وهو صون إرادة الأمة وحجبها عن التزوير والتزييف .

ومما تجدر الإشارة إليه أن لفظ الإشراف ورد فى الدستور فـــى مواضع أخرى . وكان يعنـــى فـــى هـــذه المواضـــع كلـــها الهيمنـــة والاختصاص الكامل . مثال ذلك نص المادة ١٣٨ منه إذ نص علـــى أن « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور » . وكذلـك

---

[١] راجع مادة شرف فى : المصباح المنير للفيومى ، طبعة دار المعـــارف ١٩٧٧ ، ص ٣١٠ . مشار إليه عند محمد سليم العوّا : الأزمة السياسية والدســـتورية فـــى مصـــر ١٩٧٨ ــ ١٩٩٠ ــ الزهراء للإعلام العربى ــ ص ١٩٧ .

نص المادة ١٥٣ والتى تنص على أن « يشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة » .

ومن المسلم أن الإشراف الذى يتوخاه الدستور فى هذا المثال وذاك إنما يقصد به هيمنة الجهة المخولة بالإشراف[١] . واختصاصها الحاسم والنهائى فى الموضوعات محل الإشراف وهو الأمر الحاصل فعلا . والقول بغير ذلك عندما يتعلق الأمر بالإشراف القضائى على عملية الاقتراع ، إنما يعنى تناقض المشرع الدستورى واستعماله اللفظ فى أكثر من معنى وهو ما يفترض تنزيهه عنه[٢] .

على أن هذا المعنى لم ينسحب فى التطبيق العملى على الإشراف القضائى على الاقتراع الوارد بنص المادة ٨٨ من الدستور ، واقتصر الأمر على تولى القضاة رئاسة اللجان الرئيسية والعامة وهو أمر يجعل القاضى بمنأى عن متابعة عملية التصويت . فضلا عن خروج مختلف العمليات الأخرى عن رقابة القضاء وهو الأمر الذى يخالف الدستور . فالدستور ينص على الإشراف القضائى على عملية الاقتراع أى التصويت ، ومؤدى أن يتولى القضاة رئاسة اللجان العامة والرئيسية يعنى بالضرورة أن تكون عملية التصويت الفعلى بعيدة تماماً عن هذا الإشراف . وهو ما تنص عليه المادة ٢٤/٥ من قانون مباشرة الحقوق السياسية ٣٧ لسنة ١٩٥٦ والمعدل بقرار بقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ « وتشرف اللجان العامة على عملية الاقتراع لضمان سيرها وفقا للقانون ، أما عملية الاقتراع فتباشرها اللجان الفرعية » .

---

(١) سامى جمال الدين . دور القضاء فى تكوين مجلس الشعب والرقابة على صحة العضوية ــ مجلة الحقوق للبحوث والدراسات القانونية والاقتصادية ــ جامعة الإسكندرية ــ الأعداد ٣ ، ٤ لسنة ١٩٩٠ ، ١ ، ٢ لسنة ١٩٩١ ــ ص ٧٤ .
وانظر أيضا : داود الباز : حق المشاركة فى الحياة السياسية ــ رسالة دكتوراه ــ حقوق إسكندرية ــ ١٩٩٢ ــ ص ٥٤٦ .

(٢) محمد سليم العوا : الأزمة السياسية ــ المرجع السابق ــ ص ١٩٨ .

الأمر الثانى : تحديد معنى الهيئات القضائية :

تنص المادة ٨٨ من الدستور سالفة الذكر على ضرورة أن يتحقق هذا الإشراف من أعضاء تابعين لهيئة قضائية . وعندما يشترط الدستور ذلك فإنما يعنى بالضرورة استبعاد غيرهم ممن يعمل عملا متصلا بعمل الهيئات القضائية حتى وإن كان وثيق الصلة بهذه الهيئات.

واشتراط أن يكون من يتولى الإشراف على عملية الاقتراع من هيئات قضائية أمر منطقى إذ أنهم وحدهم الذين يتحقق لهم الاستقلال التام عن تأثيرات السلطة التنفيذية .

ويجمع الفقه على أن الهيئة القضائية يجب أن يتوافر لها أمران[1]:

الأول : أن تكون لها ولاية الفصل فى المنازعات .

الثانى : أن يكون أعضاؤها غير قابلين للعزل .

وبغير هذين الأمرين لا يصح وصف الهيئة أنها قضائية ، وإن كانت تمارس اختصاصاً قانونيا يتعلق بالقضاء على أى وجه[1] .

ومن هذا المنطق فإن وصف الهيئات القضائية لا يتوافر إلا للقضاء ومجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا . ومن ثم فإن ما جرى عليه العمل من إشراك أعضاء من هيئات لا ينطبق عليها ما قصده الدستور على الرغم من أنها تمارس أعمالا تتصل بعمل القضاء بوجه أو بآخر مثل هيئة قضايا الدولة أو النيابة الإدارية يخالف منطق المادة ٨٨ من الدستور .

---

(١) محمد نور شحاتة : استقلال القضاء ــ دار النهضة العربية ــ ١٩٨٧ ــ ص ١٨٨ . محمد سليم العوّا : الأزمة السياسية ــ المرجع السابق ــ ص ١٩٩ ، داود الباز ــ حق المشاركة فى الحياة السياسية ــ المرجع السابق ــ ص ٥٤٧ .

(٢) محمد سليم العوّا : المرجع السابق ــ ص ١٩٩ .

ويتصل بما سبق ويؤدى إلى النيل من قدر هذا الإشراف ويحد من فاعليته ما ينص عليه قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٦ وتعديلاته المتعددة من إسناد دور جوهري لوزير العدل فى هذا الشأن إذ جعل له وفقا لنص المادة (٣/٢٤) دوراً فى توزيع القضاة على اللجان والتنسيق بينهم . إذ نصت على أن « تتولى كل هيئة قضائية تحديد أعضائها الذين توافق على اختيارهم للإشراف على عملية الاقتراع وترسل بيانا بأسمائهم إلى وزير العدل لينسق بينهم فى رئاسة اللجان .. .. »[١] .

ومثل هذا الإشراف يعتبر فى الحقيقة والواقع إشرافاً صورياً ليس له من قيمة حقيقية غير تشدق السلطة التنفيذية بأن هذه العمليات تمت تحت الإشراف القضائى وهو أمر غير صحيح بالمرة[٢] .

وما برحت أحزاب المعارضة وقادة الرأى العام فى مصر يطالبون الحكومة بتوفير ضمانات جدية تضمن نزاهة الانتخابات وأهمها الإشراف القضائى على العمليات الانتخابية حتى تأتى نتائجها صادقة فى تعبيرها عن واقع المجتمع المصرى . على أن الحكومة تدفع ذلك بعديد من الحجج التى ترى فيها تحقيق مثل هذا المطلب أمرا متعذراً . وأهمها ما يلى :

---

(١) وقد كانت هذه المادة قبل تعديلها بالقرار بقانون المذكور تنص على أن « يعين (وزير الداخلية) رؤساء اللجان الرئيسية والعامة من بين أعضاء الهيئات القضائية ، ويعين رؤساء اللجان الفرعية من بين العاملين فى الدولة وفى القطاع العام .. » . وقد كان هذا أمرا شاذا ينال من استقلال القضاء وينقص من هيبتهم ، ويتضمن اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات . ومن المؤسف حقا أن التعديل لم يصل فى الأمر إلى منتهاه حيث جعل لوزير العدل دوراً فى توزيع القضاة على اللجان والتنسيق بينهم ، لا ينبغى أن يكون له وهو جزء من الحكومة أحد الأطراف المتصارعة فى عملية الانتخاب ، فضلا عن كونه لم يواجه لب المشكلة وهى قصور الإشراف وعدم فاعليته .

(٢) محمد رفعت عبد الوهاب : الضمانات الدستورية والقانونية للعملية الانتخابية ـ جريدة الوفد فى ١٩٩٠/٧/١١ ، داود الباز : حق المشاركة ـ المرجع السابق ـ ص٥٤٩ .

١ ــ عدم وجود الأعداد الكافية من القضاة لكى يتولوا الإشراف على العمليات الانتخابية . فعدد القضاة أقل بكثير من عدد اللجان الانتخابية المنتشرة فى أرجاء الدولة .

٢ ــ أما الأمر الثانى فيتمثل فى تعطيل العمل القضائى على أهميته البالغة بالنسبة للمواطنين . وهو ما سوف ينتج عن انشغال القضاة عن عملهم الرئيسى وتعطيل المحاكم عن الفصل فى المنازعات بين الأفراد .

وفى الحقيقة أن كلا الأمرين مردود . فقلة عدد القضاة لا تشفع فى غياب الإشراف الجدى والفعال على عمليات الانتخاب ضمانا لنزاهتها وحيدتها وعدالتها . فيمكن أن تجرى هذه العمليات فى أيام متتالية[١] . أما القول بتعطيل العدالة فى أيام معدودات لن تتجاوز فى الأغلب يومين أو ثلاثة أيام . فهو تعطيل محتمل ومبرر . فهو محتمل نظراً لقصر مدته ، ومبرر لعظم فائدته على الشعب إذ به تصون إرادته وتصبح نتائج الانتخاب أكثر تعبيرا عن هذه الإرادة .

وإذا سلمنا جدلا بمنطق الحكومة ، فإن ذلك لا يعنى إجراء الانتخاب بلا ضمان يتمثل فى إشراف جدى ومحايد على عملياته . ونرى فى هذه الحالة إنشاء مجلس خاص للإشراف على عمليات الانتخاب . ونفصل الأمر كما يلى :

- **إنشاء مجلس خاص للإشراف على العمليات الانتخابية :**

وذلك لأن إنشاء مجلس يختص بالرقابة والإشراف على العمليات الانتخابية أمر معمول به فى النظم الديمقراطية الغربية ، مثل إشراف

---

[١] وهو ما دعا البعض إلى دعوة القضاة عن الامتناع عن المشاركة فى هذا الأمر حتى تتحمل السلطة التنفيذية وحدها نتائج تزييف إرادة الأمة . راجع : محمد سليم العوا : الأزمة السياسية : المرجع السابق ص ٢٠٤ .

المجلس الدستورى الفرنسى على الانتخابات . وفى حقيقة الأمر أن بلاد العالم الثالث فى حاجة إلى وجود مثل هذه الضمانة القوية التى تكفل لها الحفاظ على إرادة الأمة .

ويجب أن تتوافر فى هذه الهيئة الشروط الآتية :

أولا : يجب أن تُنشأ بمقتضى قانون ؛ ونعنـــى بذلـــك ألا يـــترك تشكيلها فى كل مرة للسلطة التنفيذية عند كل انتخاب بل تكـــون جهـــة دائمة ينص القانون على مهمتها ، واختصاصاتها وتشكيلها .

ثانيا : أن يحدد القانون لها من الضمانات التى تكفل استقلالها عن السلطة التنفيذية إذ مناط نجاحها فى تحقيق مهمتها متوقف على مـــدى توافر مثل هذه الضمانات . ونرى ضرورة أن يتوافر لأعضـــاء هـــذه اللجنة ما للقضاء من ضمانات وخصوصا عدم القابلية للعزل . وذلك إذا ما أدخل فى تشكيل هذه اللجنة أعضاء من خارج الهيئات القضائية.

ثالثا : يجب أن يكون اختصاص هذه الجهة شاملا جميـــع أوجـــه العملية الانتخابية ؛ بداية من حسن تنظيم الجداول ، وعمليات الدعايـــة والحملات الانتخابية ، حتى عمليات التصويت ، وإعلان النتـــائج . وإذا توافرت هذه الشروط مجتمعة ، فإننا نعتقد أن هذه الهيئة تكـــون قـــادرة على إنجاز مهمتها فى صون إرادة الأمة . وهذا النظام معمول به فـــى دول كثيرة ، وقد نجح فى صون العمليات الانتخابيـــة مـــن الـــتزوير والتزييف ، وأصبح تداول السلطة فى هذه الدول عبر صناديق الاقتراع أمراً مسلما . ففى الهند مثلا : ينص الدستور على تشكيل لجنة تكـــون مهمتها الإشراف العام على هذه العمليات . ومراقبة وحفـــظ وصيانـــة الجداول الانتخابية . ولعل هذا ما يفسر استقرار العملية الديمقراطية فى

هذه البلاد المترامية الأطراف والمختلفة الأجناس والمذاهب والشيع ، ويؤدى فى ذات الوقت إلى تداول السلطة فيها بصورة ديمقراطية سليمة.

والأمر نفسه حدث أبان التطور الديمقراطى فى السودان عام ١٩٧٦ بعد إجراء الانتخابات فى أبريل ١٩٨٦ وتم فيها انتقال السلطة من المجلس العسكرى الحاكم إلى الحزب الفائز فى الانتخابات ، ومن أسف أن هذه التجربة لم تستمر طويلا ، حيث انتهت بانقلاب عسكرى فى أواخر عام ١٩٨٩ .

الفرع الثانى
الأخذ بفكرة تمثيل المصالح فى
تشكيل مجلس الشعب

أخذ الدستور المصرى بفكرة تمثيل المصالح والمهن فى تشكيل البرلمان . وتقضى هذه الفكرة بضرورة تمثيل الجماعات والمنظمات المهنية ، وأصحاب المهن والحرف تمثيلا عادلاً فى البرلمان .

ولا يخفى صعوبة تحقق ذلك عملاً . إذ أنه يصعب فعلا حصر جميع أصحاب المهن والحرف ثم تمثيلهم تمثيلا عادلاً فى البرلمان ، ولن يخرج الأمر عن تمييز بعض الفئات ، وحرمان الأخرى نتيجة لذلك . فضلا عما يرتبط به من الإضرار بالمصلحة العامة إذ سيعمد كل فريق بالدفاع عن مصالحه الخاصة دون إكتراث بالمصلحة العامة.

ونظمت المادة ٨٧ من الدستور المصرى صورة من تمثيل المصالح والمهن ، وذلك عن طريق تخصيص نصف مقاعد مجلس الشعب للعمال والفلاحين ، وحق رئيس الجمهورية فى تعيين عدد من الأعضاء لا يجاوز عشرة أعضاء . وذلك كما يلى :

أولا : نصف مقاعد مجلس الشعب للعمال والفلاحين :

استحدث ميثاق العمل الوطنى والذى مثل البرنامج السياسى للرئيس جمال عبد الناصر هذا القيد بدعوى أن « التنظيمات الشعبية السياسية التى تقوم بالانتخاب الحر المباشر لابد لها أن تمثل بحق وبعدل القوى المكونة للأغلبية وهى القوى التى طال استغلالها ، والتى هى صاحبة مصلحة عميقة فى الثورة ، كما أنها بالطبيعة الوعاء الذى يختزن طاقات ثورية دافعة وعميقة بفعل معاناتها للحرمان .. فضلا عما فيه من حق وعدل باعتباره تمثيلا للأغلبية .. ومن هنا فإن الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها بما فيها المجلس النيابى باعتبارهما أغلبية الشعب . »

وعندما صدر الدستور المؤقت فى ٢٦ مارس سنة ١٩٦٤ تضمن هذا المبدأ ، حيث نص فى المادة ٤٩ منه على أنه « .. يشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس (مجلس الأمة) على الأقل من العمال والفلاحين » .

ثم استقر من بعد ذلك فى دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ فى المادة ٨٧ منه حيث نصت على أن « يحدد القانون الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضوا ، نصفهم على الأقل من العمال

والفلاحين. ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام . ويبين القانون تعريف العامل والفلاح .. »[١] .

وقد أيد البعض هذا النظام والذى يقدم دعما أساسيا لبعض فئـــات المجتمع (العمال والفلاحين) . بحسبان أن هذه النســبة تتعــادل مــع الأغلبية العددية للعمال والفلاحين فى المجتمع ، وتحقــق مبــدأ تكــافؤ الفرص لمن حرموا من حق التمثيل فى الماضى[٢] .

وقد ذهب جمهور الفقه فى مصر إلى معارضة هذا التخصيص[٣]، لأسباب كثيرة .

---

[١] نصت المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب علـــى أن «فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسى ، ويكون مقيما فى الريف وبشرط ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكا أو إيجارا أكثر من عشرة أفدنة .

ويعتبر عاملا من يعمل عملا يدويا أو ذهنيا فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمـــات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل ، وألا يكون منضما لنقابة مهنيـة أو مقيدا فى السجل التجارى أو من حملة المؤهلات العليا ويستثنى من ذلــك أعضـــاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العالية ، وكذلك من بدأ حياته عاملا إن بقـــى مقيدا فى نقابته العمالية . ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات إلى عمال أو فلاحيـــن ، إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ .

ويعتمد فى تحديد صفة المرشح من العمال أو الفلاحين بالصفة التى ثبتت له فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ أو بصفته التى رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب .

[٢] مصطفى أبو زيد فهمى : فى الحريـــة والاشـــتراكية والوحـــدة ١٩٦٦ ـــ ص ٣٠٧ . وراجع أيضا مؤلفه فى الدستور المصرى ١٩٨٥ ص ٤٣٠ حيث اقـــترح لمواجهـــة مساوىء هذا التخصيص التوسع فى مفهوم العامل والفلاح حتى يشمل أبناءهما . وفـــى الطبعة التاسعة سنة ١٩٩٦ ـــ من مؤلفه الدستور المصرى ـــ ص ٥٤٢ عـــدل عـــن تأييده لاستمرار هذا التخصيص على اعتبار أن مبررات الأخذ به قد زالت .

[٣] فى ذلك راجع : عبد الحميد متولى : الحريات العامة ـــ ١٩٧٥ ـــ ص٢٤٠ ، ســـعد عصفور : النظام الدستورى المصرى ـــ ١٩٨٠ ـــ ص ١٨٢ ـــ محسن خليل : النظام الدستورى المصرى ـــ السلطات العامة فى دساتير مصر ـــ ١٩٨٨ ص ٦٢٤ . ماجد الحلو ـــ القانون الدستورى ـــ المرجع السابق ص ١٧٤ ـــ نبيلة عبـــد الحليم كـــامل : حرية تكوين الأحزاب السياسية فى مصر بين النص القانونى والواقع السياســـى ـــ

فمن ناحية **أولى** : فإن عضوية البرلمان تكليف ولا يجوز أن ينالها إلا القادر على تحمل أعبائها . ثم إنه إذا كانت إحدى فئات المجتمع قد وقع عليها ظلم فى فترة من فترات التاريخ المصرى ، **فعضوية البرلمان** ليست هى التعويض المناسب عن هذا الأمر . كما أن هذه الفكرة تناقض مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين جميعا . فهذا المبدأ يأبى تمييز بعض فئات الشعب عن بعضها البعض . وإذا جاز لنا التسليم بهذا الأمر فيجب حصر طوائف الشعب المصرى جميعا وتمثيلها فى البرلمان بنسب عادلة لا أن يقتصر الأمر على العمال والفلاحين . **ومن ناحية ثانية** : فإنه لا يجدى أيضا فى هذا المقام الاستناد إلى المكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين ، فهذه المكاسب لا تستوجب تخصيص نصف مقاعد البرلمان لهم .

ولنا أن نتساءل عما بقى من الاتجاه الاشتراكى فى الدستور .؟ لقد تهاوى هذا الأساس منذ منتصف السبعينيات حتى اليوم أين القطاع العام الذى يقود التنمية (م ٣٠ من الدستور) ؟ وأين سيطرة الشعب على وسائل الإنتاج (م ٢٤) ؟ وأين الخطة الشاملة للتنمية (م ٢٣) ، إذا كانت كل هذه الأمور وغيرها قد أصبحت أو فى طريقها إلى أن تصبح – مع الاتجاه نحو سياسة الاقتصاد الحر – فى رحم التاريخ ، فلماذا الإبقاء على نسبة الـ ٥٠٪ عمال وفلاحين فى تشكيل المجلس .؟

إن العلة فيما نرى هى فى حرص الحكومة على أن يصبح مجلس الشعب ضعيفا ليس لديه القدرة على شىء . ولنتأمل إحصائية نشرتها

=== – ١٩٩٢ – ص ١٤٧ ، عبد الغنى بسيونى : النظم السياسية والقانون الدستورى – ١٩٩٧ – ص ٦١٥ . داود الباز : حق المشاركة – المرجع السابق – ص ٣٥٩ . وراجع أيضا : جابر جاد نصار : الوسيط فى القانون الدستورى – المرجع السابق – ص٤١٣ .

جريدة الجمهورية فى ١٢ فبراير ١٩٨٧ تحت عنوان لقب أبو الهول لـ ٢٢٦ عضوا بمجلس الشعب فى الفصل التشريعى ، من سنة ١٩٨٤ حتى حل المجلس فى ١٢ فبراير ١٩٨٧ اتضح أن ٢٢٦ عضوا من جملة أعضاء مجلس الشعب لم يتكلموا فى المجلس إطلاقا ، ولذا كما وصفتهم الدراسة استحقوا لقب أبو الهول ، إنها مفارقة عجيبة إذ أن هذا العدد يمثل نصف عدد أعضاء المجلس تقريبا .

بعد كل هذا آن للمشرع الدستورى أن يعدل عن هذا الأمر ولا يكون ذلك إلا بتعديل الدستور ورفع الوصاية عن الشعب ممثلا فى هيئة ناخبيه لكى يختار نوابا قادرين على أن يعبروا به بوابة القرن الحادى والعشرين . فهذا التخصيص يؤدى بأعضاء المجلس إلى الاهتمام بالمصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة وهى ما يجب أن يعمل لها المجلس وليس فى الفقه الدستورى المصرى اليوم ـ حسب علمنا ـ من يؤيد الإبقاء على هذا التخصيص نظرا لمساوئه البينة .

ثانيا : سلطة رئيس الجمهورية فى تعيين عشرة أعضاء فى مجلس الشعب :

نظم دستور سنة ١٩٦٤ ، المؤقت ولأول مرة حق رئيس الجمهورية فى تعيين عشرة أعضاء فى (مجلس الأمة آنذاك) فنصت المادة ٤٩ منه على أن لرئيس الجمهورية أن يعين عدداً من الأعضاء لا يزيد عددهم على عشرة أعضاء .

وهو النص الذى انتقل حكمه إلى المادة ٨٧ من دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ . وقد قيل فى تبرير هذا الحكم ـ بمقتضى دستور سنة ١٩٦٤ ضرورة أن تتوافر داخل المجلس جميع العناصر التى يجب أن تتوافر فيه والتى تستكمل له التمثيل الواسع لكل أعضاء (مجلس الأمة)[١] .

---

[١] جريدة الأهرام فى ١٩٩٤/٣/٢٣ .

وسلطة رئيس الجمهورية فى تعيين عشرة أعضاء بمجلس الشعب تتناقض مع الديمقراطية النيابية والتى تقوم فى جوهرها على الانتخاب ، ومن ثم يجب أن يكون المجلس منتخبا بكامله . والمبررات التى قيلت لتبرير هذا الوضع الشاذ من أنه يضمن إدخال عدد من الكفاءات التى لا تستطيع أن تخوض المعارك الانتخابية لا تشفع لوجوده .

ثم إنه إذا سلمنا جدلا بهذه المبررات فيجب أن يكون تشكيل المجلس كله أو على الأقل أغلبيته بالتعيين حتى تتحقق هذه المبررات . فتعيين عشرة أعضاء من مجمل أعضاء البرلمان وعددهم ٤٥٤ عضوا لن يجدى فى التأثير على اتجاهات المجلس فى مجموعه . ثم إننا من وجه آخر نشكك فى هذه المبررات ليس من ناحية وجاهتها ، وإنما من ناحية قناعة المشرع الدستورى بها . فكيف يستقيم حرصه على إدخال الكفاءات إلى المجلس النيابى عن طريق تعيين عشرة أعضاء فيه فى حين أنه يتطلب فى ذات النص (المادة ٨٧ من دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١) وجوب أن يكون نصف أعضاء المجلس من العمال والفلاحين.؟

وهذه السلطة من وجه آخر تجعل لرئيس السلطة التنفيذية نفوذا كبيرا على الهيئة التشريعية لأن الأعضاء المعينين يكونون مدينين للحكومة بالولاء . ومن ثم يعتبرون أنفسهم جنودها المدافعين عن سياستها ومطالبها ولو كانت هذه السياسة أو المطالب غير متفقة مع المصلحة العامة [1] .

---

[1] سعد عصفور ـــ النظام الدستورى ـــ المرجع السابق ـــ ص ١٧٠ .

المطلب الثالث
نظام عمل المجلس وأثره فى ممارسته لاختصاصه التشريعى
الفرع الأول
القواعد المنظمة لانعقاد المجلس

أولا : أدوار انعقاد المجلس :

دور الانعقاد هو الوقت الذى يستطيع البرلمان خلالـــه أن يعقـد جلساته ويمارس اختصاصاته .

ويحدد الدستور مدة الفصل التشريعى . وحسب ما تنــص عليــه المادة ٩٢ من الدستور المصرى فإنها ٥ سنوات ميلادية تبدأ من تـاريخ أول اجتماع له . .ومن الدساتير من تحدد هذه المدة بأربع سنوات مثـل الدستور الكويتى (المادة ٨٣ منه) .

وتختلف الدساتير فى تحديد المدة التى يدوم فيها دور الانعقــاد[١]. فثمة دساتير تأخذ بفكرة استمرار دور الانعقاد علـــى مــدار الســنة . وتجعل للمجلس حرية الاجتماع فى أى وقت من السنة ، ومن ثم يكــون المجلس هو الذى يحــدد انتهاء دور الانعقاد . ولا شك أن هذا المذهـب يحترم مبدأ استقلال البرلمان . ويغل يد السلطة التنفيذية من التدخل فــى

(١) Barthelmy et Duze : Traité de droit Consitutionnel, Paris 1933, pp. 512 – 513.
Lafferriére : Manuel de droit Constit. op. cit., p. 739.

دعوة البرلمان للانعقاد وتحديد مدة الانعقاد . على أنه من ناحية أخرى فإن استمرار المجلس فى حالة انعقاد دائم طيلة العام يمثل إرهاقا للحكومة فى الحفاظ على الأغلبية البرلمانية وشغلها الدائم بعلاقتها بالبرلمان على حساب اختصاصاتها الدستورية الأخرى . وهذا الاتجاه إنما يسود فى النظم الرئاسية والتى تنهض على الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . وهو مطبق فى الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا .

وتتجه بعض الدساتير إلى جعل تحديد وقت انعقاد البرلمان ومدة هذا الانعقاد حقا للحكومة . والحكومة وإن كانت غير ملتزمة بدعوة البرلمان للانعقاد فى وقت معين . إلا أن ضرورة موافقة البرلمان على قوانين معينة مثل القوانين المالية والمعاهدات تلزم الحكومة بدعوة البرلمان للانعقاد حتى يناقش هذه القوانين . وما من شك فى أن تخويل الحكومة سلطة دعوى البرلمان للانعقاد دون قيود ينافى المبدأ الديمقراطى . وينال من استقلال المجلس .

وثمة اتجاه أخير تأخذ به أغلب الدساتير حيث تكون دعوة البرلمان للانعقاد حقاً للحكومة على أن هذا الحق ليس مطلقا . فالدستور يضع ميعاداً يجب أن يُدعى فيه البرلمان للانعقاد وإلا انعقد من تلقاء نفسه . كما يحدد ميعاداً لفض دور الانعقاد .

وهو الاتجاه الذى تبناه الدستور المصرى . حيث نص فى المادة ١٠١ منه على أن « يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوى العادى قبل يوم الخميس الثانى من شهر نوفمبر ، فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور فى اليوم المذكور » .

كما نصت المادة ١٠٢ من الدستور على كيفية دعـــوة المجلـــس لاجتماع غير عادى ، وذلك بقولها « يدعو رئيس الجمهورية مجلـــس الشعب لاجتماع غير عادى ، وذلك فى حالة الضرورة أو بنـــاء علـــى طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشـــعب . ويعلـــن رئيـــس الجمهورية فض الاجتماع غير العادى » .

وعلى ذلك فإن مجلس الشعب يمارس مهامه عبر دورين للانعقاد، دور عادى وآخر غير عادى .

١ ــ دور الانعقاد العادى :

حدد الدستور مدة دور الانعقاد العادى بألا تقل عن سبعة أشـــهر ميلادية ويجب أن يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد قبـــل يوم الخميس الثانى من نوفمبر . وإذا تقاعس رئيس الجمهوريـــة عـــن دعوة المجلس للانعقاد قبل هذا اليوم فإن المجلس ينعقد من تلقاء نفســـه فى هذا التاريخ بحكم الدستور .

وحسب ما تنص عليه المادة ٢٥٦ من اللائحة الداخليـــة لمجلـــس الشعب يعقد المجلس فى بداية كل دور انعقاد عادى جلســـة إجـــراءات صباحية برياسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً ويعاونه فى إجـــراءات الجلسة أصغر عضوين منهم . وتخصص هذه الجلسة لانتخاب الرئيـــس والوكيلين ، ولا يجوز إجراء أية مناقشة فى المجلـــس قبـــل انتخـــاب رئيسه، وتنتهى مهمة رئيس السن بانتخاب رئيس المجلس .

٢ ــ دور الانعقاد غير العادى :

فضلا عن دور الانعقاد العادى ، فإن الدساتير عادة تنظم دعـــوة البرلمان لدور انعقاد غير عادى فى حالة وجود مقتضى لذلك .

فالمادة ١٠٢ من الدستور المصرى تنص على أنه « يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادى ، وذلك فى حالة الضرورة أو بناء على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب . ويعلن رئيس الجمهورية فض الاجتماع غير العادى » .

وعلى ذلك فإن المجلس ينعقد فى اجتماع غير عادى فى حالتين :

١ ــ دعوة رئيس الجمهورية للبرلمان لكى يعقد اجتماعا غير عادى . ويجب أن يكون هناك حالة ضرورة تستدعى أن يقطع المجلس إجازته وينعقد بصورة طارئة ، ورئيس الجمهورية هو الذى يقدر توافر حالة الضرورة . ويجوز أن يدعو المجلس للانعقاد غير العادى أكثر من مرة إذا ما توافرت حالة الضرورة فى كل مرة .

٢ ــ إذا طلب أغلبية المجلس ذلك . ولكن هل يتطلب أن يكون ذلك بناء على توافر حالة الضرورة ؟ ومرد هذا التساؤل أن نص المادة ١٠٢ فى سياقه يوحى بأن شرط الضرورة يتعلق بدعوة رئيس الجمهورية حيث تنص على أنه « يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادى ، وذلك فى حالة الضرورة » . ثم أردفت : أو بناء على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب .

على أننا نرى أنه يجب أن يتوافر شرط الضرورة فى طلب أغلبية أعضاء مجلس الشعب . ذلك أن منطق دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى يتطلب دائما أن تكون هناك حالة ضرورة تستدعى انعقاد المجلس فى وقت عطلته . ومن ثم يجب أن يكون طلب دعوة المجلس للانعقاد غير العادى سواء جاءت من رئيس الدولة أم من أغلبية أعضاء المجلس مسببا ذاكراً فيه الضرورة التى تطلبت عقد هذا

الاجتماع وسواء أكان اجتماع البرلمان بدعوة من رئيس الجمهورية أم من أغلبية أعضاء المجلس فإنه يجب عند الدعوة إلى الاجتماع غير العادى تحديد جدول الأعمال الذى سوف ينظره المجلس فى الاجتماع . ولا يجوز للمجلس أن يناقش غير ما ورد بجدول الأعمال الطارىء فإذا خلص منه فإنه يجب فض دور انعقاده .

وفى فرنسا ينص الدستور فى المادة ٢٩ منه على أن يعقد البرلمان دورات غير عادية Les Sessions Extraordinaires بناء على طلب من الوزير الأول أو طلب موقع من أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية على أنه يجب أن يكون هناك جدول أعمال محدد[١] .

٣ ـــ فض دور الانعقاد :

تنص المادة ١٠١ من الدستور على أنه « ... يدوم دور الانعقاد سبعة أشهر على الأقل . ويفض رئيس الجمهورية دورته العادية ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة » .

ويتضح من ذلك أن الدستور قيد حق رئيس الجمهورية فى فض دور الانعقاذ العادى بقيدين :

الأول : أن لا تقل مدة دور الانعقاد عن سبعة أشهر .

الثانى : اعتماد المجلس للموازنة العامة للدولة .

ولا شك فى أن فض دور الانعقاد العادى للمجلس بعد مرور سبعة أشهر على انعقاده يؤدى إلى غياب المجلس عن ممارسة مهامه

---

(١) Berlia (G) : la Convocation d'une session extraordinaire du parlenent et la nature du regime " R. D. P. " 1960 p. 117 et s, " le parlement est reuni en session extraordinaire a la demonde du premier minstre ou de la majorite des membres Composant l'assemblee nationale, sur un ordre du jour de termine .. " Artic le n 29 de la Constitution Française de 1958.

مدة طويلة (خمسة شهور تقريبا) . ومن هنا تأتى أهمية القيد الثانى ، إذ يستطيع المجلس أن يغل يد الرئيس عن إصدار قرار بفض دور انعقاده مادام هو لم يعتمد الميزانية العامة للدولة . وذلك يكون فى الحالات التى يخشى فيها تعسف رئيس الجمهورية فى إصداره لهذا القرار . على أن ذلك غير متاح ــ بطبيعة الحال ــ إلا إذا كان المجلس مستقلا عن الحكومة .

وقد جرى العمل فى مصر على فض الدورة البرلمانية العادية لمجلس الشعب فى النصف الأول من شهر يونيو من كل عام ، وعند إتمام هذا الدور لمدة سبعة أشهر(١) .

وما من شك فى أن فض دور انعقاد مجلس الشعب فى شهر يونيو من كل عام يعنى أن هذا الدور لا يتجاوز سبعة أشهر ، وهو يعتبر تطبيقا تعسفيا لنص المادة ١٠١ من الدستور . فهذا النص يتطلب أن يظل دور الانعقاد مستمرا سبعة أشهر على الأقل دون حد أقصى ــ وهو نص موجود فى كل الدساتير المقارنة(٢) ــ فيمكن أن يستمر طوال العام وإن جرت الأعراف البرلمانية فى الدول الديمقراطية على أن تكون إجازة المجالس النيابية شهرا واحدا أو شهرا ونصف الشهر على أكثر تقدير فى حين أن هذه الإجازة فى مصر تستمر ما يقارب خمسة شهور كاملة يعطل فيها المجلس عن أداء مهامه التشريعية والرقابية وهو أمر يؤدى إلى زيادة الخلل فى النظام السياسى المصرى ومظاهره تتمثل فى :

---

(١) على سبيل المثال بدأ دور الانعقاد الرابع من الفصل التشريعى الخامس فى ١١ نوفمبر سنة ١٩٩٨ وانتهى بقرار جمهورى فى ١٢ يونيو ١٩٩٩ . أى بتمامه سبعة أشهر .

(٢) بعض الدساتير تحددها بثمانية أشهر كحد أدنى مثل الدستور الكويتى فى المادة ٨٥ منه.

(أ) أن قصر دور الانعقاد لا يُمكن المجلس مـــن أداء مهامـــه سواء التشريعية أم الرقابية على المســتوى المطلــوب ، فــالمجلس لا يمارس فى العادة أغلب اختصاصاته إلا بعـــد إلقــاء بيــان الحكومـــة ومناقشته وهو الأمر الذى يستمر عادة حتى شهر مارس من كل عــام ، ومن ثم يكون أمام المجلس ثلاثة شهور فقط بعد ذلك ، فماذا عســاه أن يفعل فيها[١] ؟

(ب) تركيز السلطة فى يد الحكومة ســواء أكــانت تشــريعية أم تنفيذية، وما يترتب على ذلك من زيادة مســاحة الاســتبداد وإطــلاق السلطة .

(جـ) زيادة اللجوء إلى الوسيلة التشريعية الاستثنائية والتى تتمثــل فى إصدار الرئيس لقرارات بقوانين بغير ضرورة وبحجة غياب مجلس الشعب وتطبيقا للمادة ١٤٧ من الدستور .

(د) غياب الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة مـــدة غيــاب المجلس وهى مدة كبيرة جداً .

ثانيا : نصاب صحة انعقاد المجلس :

نصت المادة ١٠٧ من الدستور على أن « لا يكون انعقاد المجلس صحيحا إلا بحضور أغلبية أعضائه ، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبيــة المطلقة للحاضرين ، وذلك غير الحالات التى تشـــترط فيـــها أغلبيــة خاصة. ويجرى التصويت على مشروعات القوانين مادة مادة » .

وهذا النص فى غاية الأهمية والخطورة . إذ أنه يشترط لانعقـــاد المجلس انعقــاداً صحيحا حضور أغلبية أعضائه أى نصف الأعضـــاء

---

[١] جابر جاد نصار: الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى مصـــر والكويت ــ ١٩٩٩ ــ دار النهضة العربية ــ ص ٥١ .

+ واحد ، وبعد ذلك نص على أن يتخذ المجلس قراراته فى هذه الحالـة بالأغلبية المطلقـة للحـاضرين ، فمـاذا يقصـد النـص الدسـتورى بالحاضرين.؟

هل يقصد بالحاضرين الأعضاء الذين انعقدت بهم جلسة المجلس، أى النصف + واحد .؟ أم أنه يقصد بهم من يتبقى فى المجلس بعـد أن انعقدت الجلسة صحيحة وتسرب مَن تسرب ؟

إن الأخذ بأحد التفسيرين يرتب نتائج مختلفة تمامـاً فـإذا أخذنـا بالتفسير الأول يعنى ضرورة التزام الأعضاء الذين انعقدت بهم الجلسـة صحيحة بالتواجد داخل قاعة المجلس ونظر جدول الأعمال .

ومن ثم لن تصح أعمال المجلس إلا بأغلبيته المطلقة ، أما القـول بالتفسير الثانى فيعنى أن نصاب صحة انعقاد الجلسة هو الأغلبيـة أى النصف + واحد . أما اتخاذ المجلس لقراراته فيكون بالأغلبية المطلقـة للحاضرين فعلا مهما تضاءل عددهم فقد يكونون خمسين عضوا وقـد يكونون ثلاثة ويبقى موافقة اثنين منهما كافية لإصدار القانون . فهل هذا ما يقصده الدستور ؟.

وبهذا الخصوص نصت اللائحة الداخلية للمجلس فى المـادة ٢٥٣ على أنه « مع مراعاة ما ورد بشأنه نـص خـاص لا يكـون انعقـاد المجلس صحيحا إلا بحضور أغلبية أعضائه .. » وأردفت المـادة ٢٥٤ على أنه « إذا بدأ اجتماع المجلس صحيحا ، استمر كذلك ولـو غـادر بعض الأعضاء الحاضرين قاعة الجلسة . وللمجلس فى هذه الحالـة أن يستمر فى مناقشة الموضوعات المعروضة عليه بعـد تنبيـه رئيـس المجلس الأعضاء إلى الحضور لقاعة الجلسة . ولا يجوز للمجلس فـى جميع الأحوال أن يتخذ قرارا فى المسائل غير الإجرائية البحتـة ، إلا

بحضور أغلبية أعضائه ، وذلك دون إخلال بأى نص خاص يشـــترط عددا أكثر من ذلك لصحة الاجتماع » .

وعليه فإن نص المادة ٢٥٤ قاطع فى الأخذ بالتفسير الذى يقضـى بأن شرط صحة انعقاد المجلس وهو حضور أغلبية أعضائه أى النصف + واحد هو شرط استمرار لصحة أعمال المجلس واتخاذه لقراراته » .

على أن المادة ٢٥٥ من ذات اللائحة نصت علـــى أنـــه « مــع مراعاة ما ورد بشأنه نص خاص تصدر قرارات المجلـــس بالأغلبيـــة المطلقة للحاضرين » . وهو نص ليس لوجوده أى معنى بعـــد نـــص المادة ٢٥٤ . فما يقرره من أحكام سبق وقرره نـــص المـــادة ٢٥٤ ، ونص المادة ١٠٧ من الدستور . فضلا عن أن هذا النـــص أى المـــادة ٢٥٥ جاء غامضا ، بعد التوضيح الذى أوردته المـــادة ٢٥٤ ، وذلـــك بنصها على أنه « لا يجوز للمجلس فى جميع الأحوال أن يتخذ قـــراراً فى المسائل غير الإجرائية البحتة ، إلا بحضور أغلبية أعضائه .

على أن التفسير الآخر والذى يعنى أن قرارات المجلـــس تصـــح بأغلبية الحاضرين بعد انعقاد الجلسة صحيحة حتى ولو تسرب أغلبيـــة الحاضرين هو المطبق فعلا فى مجلس الشعب .

ومن ثم فإنه بمجرد انعقاد الجلسة انعقاداً صحيحاً بحضور أغلبيـــة أعضاء المجلس وهم حسب نص المادة الأولى من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ والمعدلة بالقانون رقم ٢٠١ لســـنة ١٩٩٠ وهـــم ٤٥٤ عضوا . أى أن الجلسة تنعقد صحيحة بحضور ٢٢٨ عضـــوا . وبمجرد فوات لحظة الانعقاد تصح قرارات المجلس بأغلبية الحاضرين، ولعلنا نمثل لذلك بمثال القانون رقم ٩٣ لســـنة ١٩٩٥ والـــذى صـــدر بتشديد العقوبات على جرائم النشر والذى أحدث أزمة واسعة النطـــاق إذ

قد صدر بجلسة ٢٧ مايو سنة ١٩٩٥ بحضور ٥٧ عضوا من إجمـــالى أعضاء المجلس البالغ عددهم ٤٥٤ عضواً وافـــق عليـــه ٤٥ عضـــوا وعارضه ١٠ أعضاء ، وامتنع عضوان عن التصويت[١].

وعلى ذلك فإن ما يسير عليه المجلس فى اتخاذ قراراتـــه ســـواء تعلقت بالمسائل الإجرائية أم بالموضوعية يخالف ما نصت عليه المـــادة ٢٥٤ من اللائحة الداخلية والتى تعتبر فهما صحيحا للمـــادة ١٠٧ مـــن الدستور .

وفضلا عن أن التفسير الذى يسير عليه المجلس فى تطبيق المـــادة ١٠٧ من الدستور يخالف ما جاء بالمادة ٢٥٤ من اللائحـــة الداخليـــة للمجلس . فإنه أيضا يخالف منطق نص المادة ١٠٧ من الدستور فسياق النص يرتب بالضرورة رفض هذا التفسير المطبق عمـــلا . ولنتدبـــر ألفاظ النص حين يقول « ولا يكون انعقاد المجلس صحيحا إلا بحضـــور أغلبيـــة أعضائـــه . ويتخـــذ المجلـــس قراراتـــه بالأغلبيـــة المطلقـــة للحاضرين..».

فالمفهوم من سياق النص أن الحاضرين هم من انعقدت الجلســـة بهم انعقادا صحيحا وهم أغلبية أعضاء المجلس . لأنه من غير المنطقى التسليم بأن اشتراط حضور أغلبية الأعضاء مقصور على مجرد انعقـــاد الجلسة ، دون المشاركة فى أعمالها . فانعقاد الجلسة مجرد إجراء . أما المشاركة فى أعمال الجلسة فهو الهدف والغاية من حضور الأعضاء .

ثم إن الترتيب المنطقى للسياق فى نص المادة ١٠٧ من الدســـتور يؤكد على أن حضور أغلبية أعضاء المجلس شرط يجـــب أن يســـتمر ليحكم المجلس حين اتخاذه قراراته .

---

[١] جابر جاد نصار : حرية الصـــحافة ـ دراسة مقارنة فى ظل القانون ٩٦ لســـنة ١٩٩٦ ـــ ١٩٩٦ ـــ دار النهضة العربية ـــ ص٥ .

وفى الدستور الكويتى الصادر سنة ١٩٦٢ تنص المادة ٩٧ على أنه يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ..». وعلى ذلك فإن العدد المطلوب لانعقاد الجلسة فى الدستور الكويتى انعقاداً صحيحاً هو أغلبية الأعضاء الذين يتشكل منهم المجلس . ويجب أن يظل هذا العدد متوافراً طيلة انعقاد الجلسة أو على الأقل عندما يصدر المجلس قرارا ما وهو الأمر المعمول به فعلا »[1] .

كما أنه **من ناحية ثانية** فإن التفسير الذى يطبقه مجلس الشعب لنص المادة ١٠٧ من الدستور يتعارض مع التنظيم الدستورى للمراحل التى يمر بها التشريع داخل المجلس والتى تنم عن اهتمام المشرع بهذه العملية وضرورة التأنى فيها حتى يصدر القانون سليما معافى . وذلك نظرا لأهمية وخطورة العملية التشريعية فلا شك أن كل إصلاح فى المجتمع إنما هو فى حقيقته إصلاح تشريعى لن يستقيم منطقه وأساسه إلا باستقامة مجلس الشعب سواء فى تكوينه أم فى أسلوب عمله .

ومن ناحية ثالثة : فإنه لا يصح قانونا أن يوقع النائب ويحصل على المكافآت والبدلات المقررة لحضور الجلسة ثم بعد ذلك يتركها ويذهب للقيام بأعماله الخاصة ، أو يقضى الوقت فى التجول بين مكاتب الوزراء والمسئولين لجلب المنافع ودرأ المضار . فالمكافآت والمزايا الأخرى – وهى كثيرة . يقررها المجلس لنوابه مقابل حضورهم جلسات المجلس لا تستحق بمجرد التوقيع فى سجلات الحضور فى المجلس وعدم حضور الجلسات . وإذا كان القانون لا يتساهل فى هذا

---

[1] عادل الطبطبائى – النظام الدستورى فى الكويت – دراسة مقارنة – ١٩٩٤ – ص٦٧٥ .

الأمر مع أقل الدرجات الوظيفية فى الدولة فكيف يسمح بها فى ممارسه الوكالة والنيابة عن الأمة ؟

ثالثا : إدارة الجلسات ونظام الكلام فيها :

تمثل جلسات المجلس الوقت الفعلى الذى يمارس فيـــها المجلـــس اختصاصاته الدستورية . ونظمت اللائحة الداخلية للمجلس فى المـــواد من ٢٥٣ إلى ٣٢١ (الباب الثامن) تنظيم جلسات المجلس وقراراته .

وتبدأ جلسات المجلس بجلسة إجراءات تخصص لأداء الأعضـــاء لليمين الدستورية وانتخاب رئيس المجلس والوكيليـــن . ويـــرأس هـــذه الجلسة أكبر الأعضاء سنا ويعاونه أصغر عضوين .

ويجب أن تعقد الجلسات فى مدينة القاهرة (مقر مجلس الشعب). واجتماع المجلس فى غير مدينة القاهرة أو فى غير المكان المعد لذلـــك يترتب عليه بطلان القرارات التى يصدرها . على أنـــــه يجـــوز فـــى الظروف الاستثنائية ، وبناء على طلب من رئيس الجمهورية أو أغلبيـــة أعضاء المجلس أن يعقد المجلس جلساته فى مدينة أخرى[1] .

دور رئيس المجلس فى إدارة الجلسات :

على الرغم من أن الفصل الأول من اللائحة الداخليـــة لمجلـــس الشعب خصصت الفصل الأول من البـــاب الثـــانى لرئيـــس المجلـــس وتضمن خمس مواد (من ٥ إلـــى ٩) إلا أن دور رئيـــس المجلـــس واختصاصاته كثيرة ومتشعبة وتكاد تهيمن على أغلب نصوص اللائحة.

---

[1] وهو ما نصت عليه المادة ١٠٠ من الدستور حيث تقضى بأن « مدينة القـــاهرة مقـــر مجلس الشعب ، ويجوز فى الظروف الاستثنائية أن يعقد جلساته فى مدينة أخرى بنـــاء على طلب رئيس الجمهورية أو أغلبية أعضاء المجلس . واجتماع مجلس الشعب فـــى غير المكان المعد له غير مشروع والقرارات التى تصدر فيه باطلة » .

ختصاصاته تتصل بكافة أعمال المجلس وقراراته سواء تعلقت لإجراءات السياسية البرلمانية مثل إجراءات شغل منصب رئيس جمهورية ومناقشة بيانات رئيس الجمهورية وبرنامج الحكومة وإعلان التى الطوارىء والحرب . أم بالإجراءات التشريعية مثل إجراءات حديل الدستور أو مشروعات القوانين أو وسائل وإجراءات الرقابة برلمانية . هذا فضلا عن تحديد نظام الجلسة والتحدث فيها ، ومراعاة ـدى مطابقة إجراءاتها للدستور واللائحة . والمحافظة على النظام لأمن فى المجلس[١] .

ودور رئيس المجلس لا تحدد معالمه نصوص اللائحة فقط بل إن ـواقع العملى بكل أبعاده وتناقضاته يضفى على هذا الدور جوانب ـخرى .

وسوف نبحث دور رئيس المجلس فى إدارة الجلسة من حيث :

(أ) افتتاح الجلسات وترأسها .

(ب) مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور .

(أ) افتتاح الجلسات وترأسها :

رئيس المجلس هو الذى يحدد مواعيد الجلسات ويفتتحها ويضبط ظامها ، وذلك على الوجه التالى :

فمن **ناحية أولى :** رئيس المجلس هو الذى يعلن جدول أعمال الجلسة ويخطر به الأعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة بوقت مناسب.

---

(١) هبة السعيد : اختصاصات رئيس مجلس الشعب بين اللائحة الداخلية والممارسة البرلمانية ــ مجلة قضايا برلمانية ــ السنة الأولى ــ العدد الثالث ــ يونيه ١٩٩٧ ــ ص ٥٣ .

وله أن يضيف إليه ما يستجد من أعمال وتكون لها صفة الاستعجال. وهو ما يسمى ملحق جدول الأعمال . على أنه يجب ألا يدرج فى هذا الملحق موضوعات هامة تتطلب دراسة أو تتطلب وقتا حتى يستطيع عضو المجلس إبداء الرأى فيها .

وعلى ذلك فإن إلحاق مشروعات القوانين بملحق جدول الأعمال وعرضها على أعضاء المجلس فى نفس يوم إعلانهم بها يعد مخالفا لأحكام المادة ١٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب . والتى تعطى أولوية لإدراج مشروعات القوانين والموضوعات الهامة فى جدول أعمال الجلسة . كما أنه يؤدى إلى صدور التشريعات بصورة غير مدروسة تسبب مشاكل اجتماعية ويفقد القانون أى قبول شعبى ويضطر المجلس إلى أن يعيد النظر فيها . وهو ما حدث بالنسبة لقانون الصحافة رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ والذى ألغى بالقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ . وقانون تنظيم النقابات رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ والمعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ ، وقانون التحكيم رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٤ والمعدل بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٧ . وبلغت الظاهرة مداها عندما صدر القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٩٧ ثم عدله المجلس بعد ١٢ ساعة فقط من إصداره بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٧ .

ومن **ناحية ثانية :** فإن رئيس المجلس يدير المناقشات فى الجلسة، ويحدد أولوية الحديث والمدة المحددة لكل عضو وله أن ينبه على العضو التزام حدود الموضوع المطروح للمناقشة وله أن يوضح أو يستوضح أى مسألة يراها غامضة أثناء المناقشة . سواء تعلق الأمر باللائحة أم بالدستور .

على أنه لا يجوز للرئيس أن يشترك فى المناقشة ويدلـــى فيــها برأى معين وهو يرأس الجلسة ، حتى لا يؤثر فى سير المناقشات فــى المجلس . وإذا أراد أن يدلى برأيه فى الموضوع المطــروح فعليــه أن يتخلى عن رئاسة الجلسة وينزل إلى مقاعد الأعضاء. وذلك حسب مــا تقضى به المادة ٦ فقرة ٤ .

وفى حقيقة الأمر كثيرا ما يبــدى رئيــس المجلــس رأيــه فــى المناقشات المطروحة فى المجلس وهو جالس على سدة الرئاسة وهو ما يخالف أحكام اللائحة ، ويؤدى إلى التأثير فى ســـير المناقشـــات فــى المجلس .

ومن **ناحية رابعة :** فإن رئيس المجلس هو الذى يطرح ما يؤخــذ عليه الرأى فى المجلس ويجب عليه عرض كافة الاقتراحات التى تــرد إليه من الأعضاء حين مناقشة مشروعات القوانين .

ومن **ناحية أخيرة :** فإنه تطبيقا للمادة ١/٦ فإن رئيس المجلس هو الذى يمثله ويتكلم باسمه وفقا لإرادته ــ ويعلن ما يصدره من قــرارات ويبلغها إلى الجهات التى حددها الدستور أو اللائحة .

(ب) مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور والقانون واللائحة .

حسب ما تنص عليه المادة ٥ من اللائحة يراعى رئيس المجلــس مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور والقانون واللائحة . سواء أكــان ذلك من الناحية الشكلية أم الموضوعية .

فمن **الناحية الشكلية :** على رئيس المجلس التثبت من الإجراءات التى يتطلبها الدستور أو القانون أو اللائحة سواء مـــن ناحيــة توافــر النصاب اللازم لبدء الجلسة أم من ناحية نظام التصويت فيها .

فيجب أن يكون اجتماع المجلس بداءة بعد دعوته إلى دور انعقاد عادياً أو غير عادى .

وعلى رئيس المجلس أن يتثبت من توافر النصاب الذى تطلبه الدستور ونص عليه سواء بالنسبة لصحة انعقاده أم بالنسبة لاتخاذ قراراته . وذلك فى المادة ١٠٧ من الدستور « لا يكون انعقاد المجلس صحيحا إلا بحضور أغلبية أعضائه . ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين . وذلك فى غير الحالات التى تشترط فيها أغلبية خاصة » .

كما يتوجب على رئيس المجلس أن يراقب مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور والقانون واللائحة من حيث الإطار الشكلى الذى يحكم هذه الأعمال كإحالة مشروعات القوانين إلى اللجان المختصة . وذلك تطبيقا لنص المادة ١١٠ من الدستور .

ومن الناحية الموضوعية : يجدر برئيس المجلس مطابقة أعمال المجلس لأحكام الدستور والقانون واللائحة .

فعليه أن يرفض إدراج الموضوع على جدول الأعمال أو مناقشته إذا كان مخالفا للدستور . أو لم يستوف الإجراءات والأشكال التى حددتها اللائحة .

رابعا : الإسراف فى نظر مشروعات القوانين على وجه الاستعجال :

أجازت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب نظر مشروعات القوانين بطريق الاستعجال إذا ما دعت إلى ذلك ضرورة . وحددت فى موادها من ٣١٦ إلى ٣٢١ الإجراءات والضوابط التى تحكم ذلك .

وتنهض فكرة نظر مشروع القانون على وجه الاستعجال على ضرورة التخفف من الإجراءات العديدة التى حددتها اللائحة لنظر مشروعات القوانين فى الحالة العادية ؛ وذلك استجابة لحالة ضرورة طارئة تستدعى . صدور التشريع بصورة سريعة .

على أنه من الملاحظ أن مجلس الشعب تلبية لرغبة الحكومة قد اتخذ هذا الطريق الاستثنائى لنظر مشروع القانون ، ومناقشته بديلا عن الإجراءات التى حددتها اللائحة لذلك . وهو ما أدى إلى صدور القوانين بصورة سريعة أثرت على جودتها ومدى انضباط موادها . واستهدفت الحكومة من ذلك استصدار قوانين بالغة الأهمية دون أن تتيح فرصة جدية لمناقشتها فى مجلس الشعب على الرغم من سيطرتها على أغلبية كبيرة من أعضائه تضمن لها حسم أى مناقشة لصالحها وفى أى وقت . ولكنها كانت راغبة عن حدوث مثل هذه المناقشة .

ولعل نظرة على الإحصاءات تبين حجم المشكلة الناتجة عن ذلك. ففى دور الانعقاد الرابع من الفصل التشريعى السابع ١٩٩٧ – ١٩٩٨ صدر عن المجلس ٥٢ قانونا ، منها ٢٩ قانونا بطريق الاستعجال أى بنسبة ٧ر٥٥٪ من إجمالى مشروعات القوانين التى صدرت عن المجلس . وفى الجلسة رقم ٥١ من هذا الدور صدر عن المجلس ١١ قانونا مرة واحدة . وفى جلسة أخرى منه حملت رقم ٨١ صدر أيضا أربعة قوانين . وفى آخر أسبوع من دور الانعقاد أى الأسبوع الثانى من شهر يونيه أصدر المجلس فيه ١٣ قانوناً[١] .

---

[١] فى ذلك راجع : على الصاوى : التشريع بالاستعجال – مجلة قضايا برلمانية – السنة ٣ – العدد ٢٦ – مايو ١٩٩٩ – ص ٢٧ .

ونظرة أخرى على مشروعات القوانين التى صدرت عن المجلس بعد نظرها على وجه الاستعجال يتبين مدى أهميتها وأهمية المناقشة الواسعة حول موضوعها[١] . حيث كانت السرعة الفائقة فى إعدادها سمة واضحة على الرغم من خطورتها ، مما لا يتيح فرصة لدراسة متأنية ، كما تعرضت بعض هذه التشريعات لانتقادات على أساس أنها تفتح الباب للسيطرة الأجنبية على الاقتصاد المصرى مثل قانون خصخصة البنوك وشركات التأمين فضلا عن انعدام مبررات نظرها على وجه الاستعجال[٢] .

---

[١] تعلقت هذه المشروعات بما يلى : خصخصة شركات التأمين ــ مزاولة مهنة الصيدلة– إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التابعة له ــ نقل تبعية الجهاز المركزى للمحاسبات رئيس الجمهورية ــ تعديل المادة ٤٦ من قانون الشركات ــ حماية الاقتصاد القومى من الآثار الناجمة عن الممارسات الضارة فى التجارة الدولية ــ تعديل قانون رأس المال الصادر برقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢ ــ قانون بشأن الموافقة على التعديل الرابع لاتفاقية صندوق النقد الدولى ــ البحث عن الذهب والمعادن المصاحبة له واستغلاله فى بعض المناطق بالصحراء الغربية ــ البحث عن استغلال وتصنيع خام الحديد فى منطقة شرق وجنوب أسوان ــ تعديل بعض أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات الصادر بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١ ــ الضريبة على تذاكر السفر إلى الخارج وخصخصة البنوك .

[٢] عبد الله صالح : الأداء التشريعى لمجلس الشعب فى دور الانعقاد ١٩٩٨/٩٧ ــ مجلة قضايا برلمانية ــ السنة الثانية ــ العدد السادس عشر ــ يوليو ١٩٩٨ ص ٧ .

المطلب الرابع

ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته التشريعية وأثر ذلك على أداء المجلس التشريعى

نظم الدستور سلطة رئيس الجمهورية فى مشاركة مجلس الشعب فى عملية صنع التشريع ، فله أن يقترح مشروع القانون حسب ما يقضى به نص المادة ١٠٩ من الدستور وهو : « لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين » . كما نظمت المادة ١١٢ من الدستور حق الرئيس فى إصدار القوانين أو الاعتراض عليها بقولها « لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها » . وبينت المادة ١١٣ منه على كيفية اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون بنصها على أنه « إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس إياه ، فإذا لم يرد مشروع القانون فى هذا الميعاد اعتبر قانونا وأصدر . وإذا رد فى الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثى أعضائه اعتبر قانونا وأصدر » .

فضلا عن ذلك ؛ فإن الدستور لم يكتف بهذا الدور لرئيس الجمهورية وإنما نظم سلطة تشريعية كاملة للرئيس يصدر من خلالها قرارات بقوانين على نحو استثنائى وفى الحدود التى بينها ، وذلك من خلال المادة ١٤٧ منه . والتى تنص على أنه « إذا حدث فى غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز

لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً وتعرض فى أول اجتماع له فى حالة الحل أو وقف جلساته ، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك ، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر »[1] .

وقد حدد الدستور ــ فى إطار هذا النص ــ الشروط التى يجب توافرها لكى تصح ممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطة .[2] وهى :

أولا .. توافر حالة ضرورة توجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير .

---

(١) كما نظمت المادة ١٠٨ من الدستور سلطة رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات بقوانين بناء على تفويض من مجلس الشعب .
حيث تنص المادة ١٠٨ من الدستور على أن « لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة ، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها ، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض . فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون » .

(٢) راجع فى ذلك : سامى جمال الدين : لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ــ ١٩٨٢ ــ منشأة المعارف . يحى الجمل : نظرية الضرورة فى القانون الدستورى ــ دار النهضة العربية ــ أحمد مدحت على : نظرية الظروف الاستثنائية ــ القاهرة ــ ١٩٧٧ . إبراهيم درويش : نظرية الظروف الاستثنائية ــ مجلة إدارة قضايا الحكومة ــ السنة ١٠ ــ عدد ٤ ــ ص ١٠٦ ، السنة ١١ ــ عدد ٣ ــ ص ٧٨٤ ــ وعدد ٤ ــ ص ١٠١٢ .

ثانيا .. غيبة مجلس الشعب .

ثالثا .. اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير .

رابعا .. العرض على مجلس الشعب .

أولا : توافر حالة الضرورة :

على الرغم من أن النص الدستورى م ١٤٧ لم يذكر لفظ الضرورة صراحة فإن سياق النص يؤكد ذلك . فحالة الضرورة هى التى ترتب أحوالا استثنائية تدعو رئيس الجمهورية للتدخل لإصدار هذه اللوائح . ويتفق الفقه على أن حالة الضرورة ينبغى لقيامها توافر ثلاثة عناصر على الوجه التالى :

(أ) قيام خطر جسيم . وهذه الجسامة هى التى تبرر التدخل بتدابير غير عادية .

(ب) أن يكون الخطر حالا . وهذا الحلول هو الذى يبرر التدخل بتدابير سريعة .

(جـ) أن يتعذر دفع هذا الخطر بالوسائل العادية . وهذا شرط منطقى فبدونه يبقى التدخل على غير أساس .

وتوافر حالة الضرورة أمر يقدره رئيس الجمهورية . على أنه يخضع فى تقديره لرقابة سياسية من جانب البرلمان (مجلس الشعب) ورقابة قضائية من جانب القضاء الدستورى . فالبرلمان ـ عند عرض هذه اللوائح عليه ـ له أن ينظر فى مدى توافر الشروط التى تطلبها الدستور ، كما أن القضاء الدستورى له فى سبيل بسط رقابته على هذه اللوائح بحث توافر حالة الضرورة التى أدت إلى إصدارها . إذ أن هذه

الحالة هى علة صدورها ، ومن المعلوم أن العلة تدور مـــع المعلــول وجوداً وعدماً.

وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الدستورية العليـا بعـدم دسـتورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بشأن تعديل بعض أحكـام قوانيـن الأحوال الشخصية وذهبت إلى أن .. « وحيث إنه يبين مـن الأعمـال التحضيرية للقرار بقانون ٤٤ لسنة ١٩٧٩ المطعون عليه أن الأسـباب التى استندت إليها الحكومة فى التعجيل بإصداره فى غيبة مجلس الشعب هو الرغبة فى تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد علـى العمل بها رغم ما استحدث من تغيرات فى نواحـى المجتمـع ، ومـا يشوب التشريعات القائمـة من قصـور تحقيقا لإصـلاح مرتجـى .. لا تتحقق بها الضوابط المقررة فى الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ مـن الدستور التى بموجبها تخول رئيس الجمهورية سلطة إصدار قـرارات لهـا قوة القانون لمواجهـة حالات الضـرورة التى لاتحتمل التأخير . ومن ثم لم تكن ثمة ضرورة ملحة بخصوص تعديل قوانيـن الأحـوال الشخصية بل كان من الممكن الانتظار إلى حين إجراء هـذا التعديـل بموجب تشريع عادى يصدر من البرلمان ، ومن ثم فإن القرار بقـانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ إذ صدر استنادا إلى المادة ١٤٧ وعلـى خـلاف الأوضاع المقررة فيها يكون مشوبا بمخالفة الدستور ويتعين الحكم بعدم دستوريته برمته »[١] .

وحقيقة الأمر ، فإن هذا القضاء ينسحب على قـرارات بقوانيـن كثيرة صدرت تطبيقا للمادة ١٤٧ من الدستور ولم تتوافر موجباتـها ، ولا سيما ذلك الظرف الموضوعى والمتمثل فى قيام حالـة ضـرورة لاتحتمل التأخير .

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا ـ جلسة ٤ مايو ١٩٨٥ فى القضية رقم ٢٨ ق . د. ع. أحكام المحكمة ـ الجزء الثالث ـ ص ١٩٥ .

ثانيا .. غياب مجلس الشعب :

لكى يصح اللجوء إلى المادة ١٤٧ من الدستور يشترط غياب مجلس الشعب وذلك لأنه إذا كان موجودا فإنه يمكن اللجوء إليه لمواجهة هذه الظروف . وتتحقق غيبة مجلس الشعب فى الأحوال الآتية:

١ ــ فترة ما بين أدوار الانعقاد أى العطلة السنوية للمجلس والتى تفصل ما بين أدوار انعقاد المجلس سواء أكانت عادية أم غير عادية .

٢ ــ فترة ما بين الفصلين التشريعيين ، أى الفترة بين انتهاء مدة المجلس القديم وبداية انعقاد المجلس الجديد .

٣ ــ فترة وقف جلسات المجلس تمهيداً لحله . فالمادة ١٣٦ من الدستور تجيز للرئيس فى حالة الضرورة بعد استفتاء الشعب حل المجلس . وإن أراد ذلك له أن يصدر قرارا بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً كحد أقصى .

٤ ــ فترة حل المجلس تطبيقا للمادة ١٣٦ فإذا وافق الشعب فى الاستفتاء على الحل أصدر الرئيس قراراً بالحل ، ويجب أن يشتمل على دعوة الناخبين لإجراء انتخاب مجلس جديد فى ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء .

وواضح أن هذا الشرط لا يثير خلافاً إذ أن حالات غياب المجلس محددة على سبيل الحصر وبصورة لا تقبل الخلاف .

على أنه يلاحظ أن ثمة قرارات بقوانين قد صــدرت ولــم تكــن تتصل من حيث توقيت صدورها بحالة الضرورة ؛ فقد صـــدرت إمــا قبيل انعقاد المجلس بأيام قليلة مثل القرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ بإلغاء القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى وإما بعد انتهاء دور انعقاد المجلس بأيام قليلة مثــل القــرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا .

ثالثا .. اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير :

يترتب على توافر حالة الضرورة بالصورة التى حددناهـــا فــى غياب مجلس الشعب سلطة رئيس الجمهورية فى اتخاذ تدابير سريعة لا تحتمل التأخير وأن تصدر فى شكل قرارات بقوانين لها قوة القـــانون، وهى بهذه الصفة قد تعدل قانونا قائما أو تستحدث تنظيما جديدا . علــى أنها فى كل حال يجب ألا تخالف الدستور . وهذه التدابير أيضا يجـــب أن تتناسب مع حالة الضرورة وبمعنى آخر يجب أن تكون علاجاً فعــالاً لهذه الظروف فلا تتجاوزها إلى إصدار قــرارات بقوانيــن لا تتصــل موضوعيا بحالة الضرورة القائمة ، وهو ما سبق أن مثلنــا لــه عنــد الحديث عن شرط الضرورة .

رابعا .. العرض على مجلس الشعب :

أوجب الدستور أن تعرض القرارات بقوانين التى اتخذت تطبيقــا للمادة ١٤٧ على مجلس الشعب لإقرارها كما يلى :

١ ــ فى خلال ١٥ يوما من إصدارها إذا كان المجلس قائما .

٢ ـــ فى أول اجتماع للمجلس فى حالة الحل أو وقف الجلسات[١].

ولا يعنى العرض مجرد إيداعها مكتب المجلس ، بل يجب على رئيس المجلس أن يعرضها على الأعضاء لمناقشتها وإبداء رأيهم فيها ، وكذلك التصويت عليها سواء بالموافقة أو بالرفض. وعلى ذلك فإنه يجب إيداع نصوصها كاملة .

وإذا لم تعرض على المجلس فى الميعاد الذى حددته المادة ١٤٧ من الدستور زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك ، أما إذا عرضت على المجلس فى المواعيد المقررة، فإن مجلس الشعب إما أن يوافق عليها وتأخذ مكانها فى النظام القانونى فى الدولة وتأخذ مرتبة القوانين العادية وإما أن يرفض المجلس إقرارها فيزول ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعى ، وللمجلس أن يقرر اعتماد آثارها التى تمت فى الماضى أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر .

ولكن هل يمكن لمجلس الشعب أن يعدل فى هذه اللوائح ؟ نصت المادة ١٧٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أنه « تعتبر الاقتراحات التى يقدمها الأعضاء بتعديل بعض أحكام القرار بقانون اقتراحات بمشروعات قوانين تتبع فى شأنها الإجراءات المنصوص عليها فى هذه اللائحة » .

---

[١] وفى هذه الحالة قد تطول الفترة بين إصدار هذه القرارات ، وتاريخ أول اجتماع للمجلس بعد الحل وانتخاب مجلس جديد أو انتهاء وقف الجلسات عن خمسة عشر يوما. راجع عكس ذلك ، مصطفى أبو زيد فهمى : الدستور المصرى ـــ المرجع السابق ـــ ص٦٢٦ حيث يرى الالتزام بمدة الـ ١٥ يوما من تاريخ الإصدار حتى فى حالتى الحل أو وقف الجلسات ولرئيس الجمهورية فى هذه الحالة أن يدعو المجلس إلى اجتماع غير عادى للنظر فى هذه القرارات خلال المدة المحددة وهى خمسة عشر يوماً.

وعلى ذلك فإن المجلس لا يستطيع أن يجرى على القرار بقانون تعديلا إلا من خلال الإجراءات المرسومة لتعديل أى قانون وبذلك تنحصر سلطة المجلس إما فى إقرار هذه القرارات بقانون وإما فى رفضها على الوجه الذى سبق وبيناه .

وعلى الرغم من هذه الشروط والقيود التى حددتها المادة ١٤٧. من الدستور . فإن الممارسة العملية لهذه السلطة من جانب رئيس الجمهورية أهدرت هذه الشروط تماماً لا سيما ما تعلق منها باشتراط حالة الضرورة والظروف الاستثنائية . وهو ما أدى إلى تآكل المساحة المتاحة للمجلس للقيام بدوره . وما من شك فى أن إهدار رئيس الجمهورية لشروط تطبيق المادة ١٤٧ من الدستور يؤدى إلى أن تتحول سلطة الرئيس فى ذلك من سلطة استثنائية إلى سلطة تشريعية عادية تزاحم مجلس الشعب فى ممارسته لاختصاصه الدستورى .

وقد كان إصدار القرارات بقوانين تمثل نهجاً أساسياً للحكم قبل دستور سنة ١٩٧١ . فقد كان عوضا عن التشريع العادى الصادر من البرلمان .

ففى عام ١٩٥٧ أصدر رئيس الجمهورية ١٨٤ قراراً بقانون . وفى الفترة بين إعلان دستور الوحدة وحتى تشكيل مجلس الأمة الاتحادى أصدر رئيس الجمهورية ٢٢٣ قراراً بقانون . وفى سنة ١٩٦١ حتى سنة ١٩٦٤ أصدر رئيس الجمهورية ٤٨١ قراراً بقانون . وفى عام ١٩٦٧ فى مقابل ١٥ قانوناً أصدرها مجلس الأمة أصدر رئيس الجمهورية ٣٣ قراراً بقانون . و١٢ قانونا فى سنة ١٩٦٨ فى مقابل ٧١ قراراً بقانون . و٤٦ قانونا فى سنة ١٩٦٩ فى مقابل ٥٥

قراراً بقانون . ومن بين ٢٧ حكما بعدم الدستورية لقوانين صدرت قبل دستور ١٩٧١ فإن من بينها ٢٥ قراراً بقانون أى بنسبة ٩٢٪ [١] .

أما بعد صدور دستور ١٩٧١ وسيادة مفاهيم الشرعية الدستورية، والديمقراطية فإن الحكومة أصبحت تعتمد على هيمنتها على البرلمان لإصدار ما تريده من قوانين على أن ذلك لم يؤد إلى ضبط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته وفقا للمادة ١٤٧ من الدستور . فجل القرارات بقوانين التى صدرت بعد صدور الدستور لم تتوافر لها الشروط والقيود التى حددها الدستور لاستخدام هذه السلطة .

وفى سنة ١٩٩٠ على سبيل المثال فى مقابل ١٢ قانوناً صادراً عن مجلس الشعب أصدر رئيس الجمهورية ٨ قرارات بقوانين . بل إن موضوعات القرارات بقوانين كانت أخطر وأهم من موضوعات القوانين البرلمانية[٢] .

---

[١] دراسة لمركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان أعدها عصام الدين حسن وعبد المولى إسماعيل حول انحراف الهيئة التشريعية فى مصر . منشورة فى جريدة الوفد ١٩٩٨/٧/١٧ .

[٢] ١ ــ ففى هذه السنة نجد أن مجمل ما صدر عن مجلس الشعب من قوانين هو ١٢ قانوناً ومجمل ما أصدره الرئيس من قرارات بقوانين هو ٨ قرارات بقانون . وذلك بعد استبعاد القوانين التى تصدر من المجلس باعتماد الموازنات . أما من الناحية الموضوعية فقد تضمنت القرارات بقوانين ما يلى :

ــ قرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ٩٠ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب .
ــ قرار بقانون رقم ٢٠٢ لسنة ٩٠ بتعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية .
ــ قرار بقانون رقم ٢٠٣ لسنة ٩٠ بتعديل قانون شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة .
ــ قرار بقانون رقم ٢٠٤ لسنة ٩٠ بتعديل قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة .
ــ قرار بقانون رقم ٢٠٥ لسنة ٩٠ بشأن سرية الحسابات البنكية .
ــ قرار بقانون رقم ٢٠٦ لسنة ٩٠ بشأن تحديد الدوائر الانتخابية . ==

ـ قرار بقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٩٠ فى شأن التقاعد والتـأمين والمعاشـات للقواعـد المسلحة .
ـ قرار بقانون رقم ٢٠٨ لسنة ٩٠ فى شأن الموافقة على إتفاقية التعاون الاقتصـادى بين مصر والسعودية .
ـ **القوانين التشريعية :**
ـ قانون ١ لسنة ٩٠ بشأن الجمعيات التعليمية .
ـ قانون ٢ لسنة ٩٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٠ فى شأن تنظيم المعاهد العالية الخاصة .
ـ قانون ٣ لسنة ٩٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٩ بشـأن نقابـة المهن التعليمية .
ـ قانون ٤ لسنة ٩٠ فى شأن بعض الأحكام الخاصة بمترو الأنفاق .
ـ قانون ٥ لسنة ٩٠ بتعديل بعض أحكام قانون الإرشاد والتعويضات ورسوم الموانى والمنائر رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٣ .
ـ قانون ٦ لسنة ٩٠ بتعديل بعض أحكام قانون ١١ لسنة ١٩٧٠ بإنشـاء المدرسـة الثانوية الجوية .
ـ قانون ٧ لسنة ٩٠ بتعديل بعض أحكام قانون ٩١ لسـنة ١٩٧٥ بإنشـاء أكاديميـة الشرطة .
ـ قانون ٨ لسنة ٩٠ قانون التجارة البحرى .
ـ قانون ٤ لسنة ٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة .
ـ قانون ١٣ لسنة ٩٠ تقرير علاوة للعاملين بالدولة والقطاع العام .
ـ قانون ١٤ لسنة ٩٠ بزيادة المعاشات تعديلا للقانون رقم ٧٩ لسنة ٧٥ .
ـ قانون ١٥ لسنة ٩٠ بزيادة المعاشات العسكرية .

المبحث الثانى
أثر ضعف الكفاءة التشريعية لمجلس الشعب على قضاء المحكمة الدستورية العليا

تتداعى الآثار التى تترتب على ضعف الكفاءة التشريعية لمجلس الشعب لتمثل واقعاً قلقا تمارس فى ظله المحكمة الدستورية العليا اختصاصاتها . وإذا كان ذلك يشكل تحديا خطيراً يهدد دور المحكمة بل يهدد وجودها نفسه فإنها اجتهدت فى أن تنأى بنفسها عن الدخول فى مواجهة مع النظام السياسى الذى ظل يتربص بها عامداً تحجيم سلطاتها.

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين كما يلى :

المطلب الأول : حدود الرقابة على دستورية القوانين كأساس لتفادى الصدام مع النظام السياسى .

المطلب الثانى : محاولات النظام السياسى فى مصر للحد من فاعلية الرقابة على دستورية القوانين .

المطلب الأول

حدود الرقابة على دستورية القوانين كأساس لتفادى الصدام مع النظام السياسى

تقوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين على إسـناد مهمـة الرقابة إلى هيئة قضائية ، فالقاضى وهو يفصل فى المنازعـات التـى تعرض عليه يطبق القانون وهو مطالب بأن يبحث ــ كخطوة أولـى ــ مدى اتفاق هذا القانون مع الدستور بحسبان أن هذا الأخير يأتى علـى قمة البناء القانونى فى الدولة . وعلى هذا الأساس يعد إسـناد الرقابـة على دستورية القوانين إلى هيئة قضائية أمراً منطقيا .

على أنه مهما كانت منطقية الأسباب التى قيلت فى تبرير الأخـذ بالرقابة على دستورية القوانين فإن الواقع دائما ما يظهر ضيق النظـام السياسى بهذه الرقابة وما يترتب عليها من آثار ، وهو الأمر الذى جعل لهذه الرقابة « خصوما كثيرين داخل الحكومة وخارجـها ، ولا يـزال هؤلاء الخصوم ينكرون على القضاء هذا الحق أو يحاولون على الأقـل أن يحصروه فى أضيق الحدود[١] » . وهو الأمر الذى يقتضـى حتمـا وجود حدود للرقابة على دستورية القوانين لكى تكون أساسـاً لتفـادى وقوع الصدام بين القضاء الدستورى والنظام السياسى .

ولقد كان للقضاء الدستورى دور بارز فى وضع الضوابط التـى يقيد بها سلطته عند النظر فى دستورية القانون باعتبار أن ذلك سـوف يجنبه الإشكالات السياسية والدستورية التى تثيرهـا الرقابـة . وعلـى

---

[١] أحمد كمال أبو المجد : الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الأمريكيـة والإقليم المصرى ــ ١٩٦٠ ــ ص ٤٤٠ .

الرغم من أن هذه الضوابط حققت غايتها فى النظم الديمقراطية التى تطبق الرقابة القضائية على دستورية القوانين فإنها لم تستطع أن تحد من حنق وضيق النظام السياسى فى مصر،وظلت محاولاته لتحجيم دور المحكمة الدستورية العليا فى الرقابة على دستورية القوانين تأتى تترى.

وسوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين : نتناول فى الأول منهما طبيعة القضاء الدستورى . أما الثانى فنبين فيه التقييد الذاتى للرقابة وذلك على الوجه التالى :

الفرع الأول

طبيعة القضاء الدستورى

« الموازنة بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات القانونية »

لا يمارى أحد فى أن القاضى حين يفصل فى نزاع يتعلق بدستورية القانون يقضى فى نزاع قانونى ويتعلق بتطبيق نصوص القانون . لأن القاضى وهو يقوم بتطبيق القانون على ما يعرض أمامه من منازعات يكون ملزما عند تعارض نص تشريعى عادى مع نص دستورى أن يستبعده أو ينزل حكم الدستور . وذلك إعمالا للمبدأ العام الذى يحكم تنازع القوانين وتعارضها أمام القاضى حيث يلتزم القاضى حين يتعارض أمامه قاعدتان قانونيتان ولا يستطيع التوفيق بينهما أن ينزل حكم القاعدة الأعلى ويهدر حكم القاعدة الأدنى[١] .

---

(١) طعيمة الجرف : القضاء الدستورى ـ دراسة مقارنة فى رقابة الدستورية ـ ١٩٩٣ ـ دار النهضة العربية ص ١٠٠ .

على أن هذا لا ينفى أن عمل المحكمة الدستورية ليس كعمل أى محكمة فهى تفصل فى دستورية قانون ، وهو أمر يتصل اتصالا وثيقا بعمل السلطة التشريعية ومدى قدرتها على ممارسة اختصاصها التشريعى بكفاءة فى ظل احترام نصوص الدستور ، وهو عمل يوجب على المحكمة أن تمد بصرها إلى الاعتبارات السياسية التى تتصل بالموضوع الذى تفصل فيه ، وهى اعتبارات لا شك أنها جديرة بالاهتمام وقد اختلف الفقه فى تحديد طبيعة القضاء الدستورى ، فذهب البعض إلى اعتباره ذا طبيعة سياسية طاغية حتى ولو كانت الجهة التى تفصل فى مسألة الدستورية هيئة قضائية ، وهو الأمر الذى لم يسلم به كثير من الفقه ــ وذلك على التفصيل التالى :

١ ــ الرأى الأول : الطبيعة السياسية للقضاء الدستورى :

ويتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسى[١] Burdeau إذ يرى أن عمل القاضى الدستورى هو فى المقام الأول عمل سياسى . لأن مقارنة النص التشريعى بالدستور لمعرفة ما بينهما من خلاف أمر يتجاوز الجوانب القانونية ؛ وذلك لأن المشرع عند إصداره القانون يأخذ فى اعتباره عدم مخالفة نصوص الدستور . ومن ثم لا يجدى فى الأمر اتباع الحيل القانونية لبيان هذه المخالفة . وهو الأمر الذى يعنى أن عمل القاضى ليس عملا قانونيا ، وإنما هو عمل سياسى يستطيع من خلاله أن يحل فكرة سياسية محل أخرى .

ويسلم Burdeau بأن الرقابة القضائية قد يكون لها منطق قانونى من الناحية النظرية ، أما من الناحية العملية فإن الأمر مختلف تماما .

---

(١) Burdeau (G) : Traité de science pohitiques, T. IV, Paris 1969 pp. 367 et s.
وفى تأييد هذا الرأى أنظر : وهيب عياد سلامة : أسلوب إصدار المحكمة الدستورية العليا لأحكامها ــ ١٩٩٢ ــ دار النهضة العربية ــ ص٣٦ .

فآليات هذه الرقابة وطريقة عملها تؤدى بالقاضى إلى اقتحـــام الســـاحة السياسية التى تصبغ فى نهاية الأمر عمله كلـــه . ذلــك أن نصــوص الدستور فى غالبها حمالة ذات أوجه ولا تقطع بوجه واحد فى مســـألة واحدة . وتفضيل وجه على آخر يعد عملاً سياسياً .

٢ ــ الرأى الثانى : الطبيعة القانونية للرقابة القضائيـــة علــى دستورية القوانين .

على خلاف ما سبق يذهب آخرون إلى اعتبار عمل القاضى فـــى الرقابة على دستورية القوانين عملاً قانونياً بحتاً . يطبق فيه القـــاضى نصوصاً قانونية يحسم بها النزاع دون أى تأثر بالاعتبارات السياسية.

ومن هنا تأتى أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين فـــى صون نصوص الدستور . فضلا عن أفضليتها عن الرقابة السياســـية ، من حيث أنها تتميز بما يتميز به القضاء من حيدة واستقلال وتخصص. وهى أمور تبتعد عنها الرقابة السياسية على دستورية القوانين كثـــيرا ، ولذلك لم تنجح فى ضبط سلوك المشرع العادى فـــى اتجـاه احــترام نصوص الدستور .

٣ ــ الرقابة القضائية على دستورية القوانيـــن تـــوازن بيـــن الاعتبارات القانونية والاعتبارات السياسية .

لا شك فى أن كلا الرأيين لدينا محل نظر ؛ وذلـــك لأن الــرأى الأول تضمن تفريطا غير مبرر فى الطبيعة القانونية للرقابة القضائية ، فهــذا الرأى قــد يصلح لتبرير الأخذ بالرقابة السياسية ولكنه لا يصلــح ــ كما نرى ــ لبيان طبيعة الرقابة القضائية والتى تعنى فـــى النهايـــة ضرورة التزام المحكمة بالنظر فى النزاع حول دستورية نص تشريعى

وفقاً لنصوص الدستور وأحكامه . دون أن تترك للاعتبارات السياسية أن تعصف بقضائها أو تتحكم فى اتجاهاته . وذلك على عكس الرقابة السياسية التى يغلب على تشكيل الهيئة القائمة بها أو ممارستها لاختصاصها الطابع السياسى .

كما أن الرأى الثانى ، يمثل إفراطاً فى التمسك بأهداب الطبيعة القانونية دون إهتمام بالاعتبارات السياسية ، التى يجب ألا تهمل كلية . فعمل المحكمة الدستورية العليا ليس كعمل أى محكمة . فهو قضاء يقوم على الموازنة بين الاعتبارات القانونية والاعتبارات السياسية لاسيما حين تفقد السلطة التشريعية استقلالها لصالح السلطة التنفيذية وهو الأمر الحاصل عملا فى مصر .

ولذلك فإن المحكمة الدستورية العليا إدراكا منها لهذا الواقع تلجأ فى كثير من أحكامها إلى تغليب الاعتبارات السياسية على حساب الاعتبارات القانونية . وهو أمر لم يكن ليحدث لو أن المحكمة كانت بمفازة من تأثير الواقع السياسى الضاغط عليها حين إصدارها لأحكامها.

ولا شك أن إقامة التوازن بين الاعتبارات المتناقضة والمتداخلة أيضا فى أحكام المحكمة ليس أمراً سهلا ولا ميسوراً . فاختيار المحاكم الدستورية للسياسة القضائية التى ترسم بها لنفسها حدود تدخلها فى العمل التشريعى هى أكثر أجزاء عمل المحكمة الدستورية دقة وصعوبة.. ولن يدرك عامة المتقاضين ثقل التبعة الملقاة على المحكمة الدستورية وهى تتلمس لنفسها ــ فى قضائها ــ سبيلا قواما بين الإسراف فى الحذر والغلو فى الإقدام .. [١] .

---

(١) أحمد كمال أبو المجد ــ دور المحكمة الدستورية فى حماية الحقوق والحريات ــ مقال بجريدة الأهرام ــ بتاريخ ٢٧ فبراير ١٩٩٦ ص ١١ .

ولقد كان الواقع السياسى والتشريعى يدفع المحكمة دفعاً إلى تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية فى كثير من الأحيـــان ، حتى تفلت المحكمة بنفسها من أتون معركة قد تخسر فيها وجودهـــا أو يتقلص من جرائها دورها .

ولعل أبرز الأمثلة على قضائها فى هذا الصـــدد . حكمـــها فـــى الدعوى رقم ٢٠ لسنة ١ ق ، د جلســـة ١٩٨٥/٥/٤ . وحكمـــها فـــى الدعوى رقم ٧ لسنة ١٦ ق . د بجلسة ١٩٩٧/٢/١ .

ويتعلق **المثال الأول**[١] : فى أن المدعى بصفته (رئيس جامعـــة الأزهر) ينعى على نص المادة ٢٢٦ من القانون المدنى أنها إذ تقضـــى باستحقاق فوائد محددة القدر عن مجرد التأخر فى الوفاء بالالتزام النقدى تكون قد انطوت على مخالفة لمبادىء الشريعة الإسلامية التى أصبحـت طبقا للمادة الثانية من الدستور ، « المصدر الرئيسى للتشريع » .

ورفضت المحكمة الطعن على اعتبار أنه يبين من صيغة العبـــارة الأخيرة من المادة الثانية من الدستور ــ بعد تعديلها على نحو ما ســلف ــ أن المشرع الدستورى أتى بقيد على الســلطة المختصـــة بالتشـــريع قوامـــه إلـــزام هـــذه السلطة ــ وهى بصـــدد وضـــع التشـــريعات ــ بالالتجاء إلى مبادىء الشريعة لاستمداد الأحكام المنظمة للمجتمع . وهو ما أشارت إليه اللجنة الخاصة بالإعداد لتعديل الدستور فى تقريرها إلـــى مجلس الشعب والذى أقره المجلس بجلسة ١٩ يوليه سنة ١٩٧٩ .

---

[١] مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا الصادرة خلال الفترة من عـــام ١٩٨١ حتـــى ١٩٨٩ ــ الجزء الأول ــ الطبعة الأولى ــ إصدار الهيئة العامـــة لشـــئون المطـــابع الأميرية ــ ص ١٤٢ .

ولما كان مفاد ما تقدم . أن سلطة التشريع اعتبارا من تاريخ العمل بتعديل العبارة الأخيرة من المادة الثانية من الدستور فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ ـ أصبحت مقيدة فيما تسنه من تشريعات مستحدثة أو معدلة لتشريعات سابقة على هذا التاريخ . بمراعاة أن تكون هذه التشريعات متفقة مع مبادىء الشريعة الإسلامية وبحيث لا تخرج ـ فى الوقت ذاته ـ عن الضوابط والقيود التى تفرضها النصوص الدستورية الأخرى على سلطة التشريع فى صدد الممارسة التشريعية ... لما كان ذلك وكان إلزام المشرع باتخاذ مبادىء الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع على ـ ما سلف بيانه ـ لا ينصرف سوى إلى التشريعات التى تصدر بعد التاريخ الذى فرض فيه الإلزام بحيث إذا انطوى أى منها على ما يتعارض مع مبادىء الشريعة الإسلامية يكون قد وقع فى حرمة المخالفة الدستورية . أما التشريعات السابقة على ذلك التاريخ . فلا يتأتى إنفاذ حكم الإلزام المشار إليه لصدورها فعلا من قبله.

ولا شك أن قضاء المحكمة فى هذا الصدد كان منتقداً . وهذا الحكم يخالف ما استقر عليه قضاء المحكمة ذاتها فى أحكامها بتقرير عدم دستورية القوانين واللوائح السابقة على إصدار الدستور . فالمحكمة منذ إنشائها وحتى نهاية سنة ١٩٩٧ قد قضت بعدم دستورية ٣٣ نصاً يرجع تاريخ صدورها إلى ما قبل دستور ١٩٧١ . وهو ما يناقض ما ذهبت إليه المحكمة فى حكمها المشار إليه[1]وهو الأمر المنطقى أن «تمتد هذه الرقابة إلى جميع التشريعات السابقة واللاحقة لصدور

(١) التقرير الاستراتيجى العربى ـ ١٩٩٧ ـ مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ـ ١٩٩٨ ـ ص ٢٧٧ .

الدستور القائم وتنقية التشريعات من مخالفتها لقواعد الدستور الواجب احترامها وحمايتها وكى تتسق النصوص التشريعية فى النظام القانونى جميعا بحيث يجمعها إطار واحد ينظمه الدستور »[١] .

ودون الدخول فى المناقشات التى دارت حول هذا الحكم والانتقادات التى وجهت إليه[٢] فإنه لا يفسر أو يبرر إلا فى إطار تجنب المحكمة الدستورية العليا التصادم مع النظام السياسى ، وقد أرادت بحكمها أمرين : **الأول :** أن تنأى بنفسها من إصدار حكم قد يسبب تصادماً مباشراً مع النظام السياسى الذى قد لا يكون فى استطاعته تقبل الحكم بعدم الدستورية فى هذه الحالة لما يترتب عليه من آثار على النظام الاقتصادى فى الدولة يصعب تداركها . **والثانى :** أن المحكمة لم ترد أن تجتهد فى موضوع الدعوى وتقطع فيه برأى لكونه مسألة من المسائل الشائكة فى الفقه الإسلامى . وهى محكمة ليست متخصصة فى أصوله.

أما المثال الثانى : فقد كان المدعى فيه ينعى على قانون شركات قطاع الأعمال العام رقم ٢٣ لسنة ١٩٩١ لمخالفته الأوضاع والإجراءات التى رسمها الدستور فى المادتين ١٩٤ . ١٨٥ واحتياطيا بعدم دستورية هذا القانون لأن الغاية التى يستهدفها منافية لحكم المادة ٣٠ من الدستور .

وفى هذا الحكم بعد أن رفضت المحكمة التسليم بعدم مخالفة القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ للأوضاع والإجراءات التى رسمها الدستور

---

(١) فتحى عبد الصبور ــ رئيس المحكمة الدستورية الأسبق ــ فى تقديمه للجزء الثانى من أحكام وقرارات المحكمة فى الفترة من أكتوبر ١٩٨١ حتى ديسمبر ١٩٨٣.

(٢) راجع فى ذلك : عادل شريف : قضاء الدستورية ــ القضاء الدستورى فى مصر ــ رسالة دكتوراه ــ كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس ــ ١٩٨٨ ــ ص٢١٨ .

فى المادتين ١٩٤ و ١٨٥ انتقلت إلى بحث مدى اتفاق هذا القانون مع نص المادة ٣٠ من الدستور والتى تنص على أن « الملكية العامة هى ملكية الشعب . وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام ، ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطه التنمية»[١] .

على أن المحكمة رأت فى إصدار حكمها مناسبة لإعلان تأييدها لسياسة التحول الاقتصادى التى تسير عليها الحكومة . وخاصة وأن الانتقادات كانت دائما توجه إلى هذه السياسة بدعوى مخالفتها للدستور فتجاوزت المحكمة حدود الدعوى لتتطرق فى حكمها إلى تفسير نصوص الدستور المتعلقة بالاتجاه الاشتراكى فيه وبالخطة العامة للدولة وبالملكية العامة وما يتعلق بها من استثمار عام تقوده الدولة ، وتأويل ذلك كله ليصب فى تأييد نظام الخصخصة والتحول عن القطاع العام وكل الأسس التى نص عليه الدستور لبناء الاتجاه الاشتراكى فيه[٢] .

---

[١] مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا الصادرة منذ عام ١٩٩٦ ـ الجزء الرابع ـ إصدار الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية . ص ١ .

[٢] ومما جاء فى حكمها وحيث إن هذا النعى **مردود أولا** : بأن النصوص القانونية التى تقرها السلطة التشريعية انحراف لها عن مقاصد حددها الدستور . وتنكبها بالتالى لأغراض بعينها . تفترض أن تكون هذه المقاصد والأغراض من مكوناتها . فلا ينفصل بنيانها عنها . بل تشملها المطاعن الموضوعية بالنظر إلى اتساعها لكل عوار لاترتبط بالأوضاع الشكلية التى يتطلبها الدستور فى النصوص القانونية .

ومردود ثانيا : بأن النصوص الدستورية لا يجوز تفسيرها باعتبارها حلا نهائيا ودائما لأوضاع اقتصادية جاوز الزمن حقائقها . فلا يكون تبنيها والإصرار عليها . ثم فرضها بآلية عمياء إلا حرثا فى البحر . بل يتعين فهمها على ضوء قيم أعلى غايتها تحرير الوطن والمواطن سياسيا واقتصاديا .

ومردود ثالثا : بأن قهر النصوص الدستورية لاخضاعها لفلسفة بذاتها . يعارض تطويعها لآفاق جديدة تريد الجماعة بلوغها . فلا يكون الدستور كافلا لها . بل حائلا دون ضمانها .

وما من شك فى أن هذا القضاء لا يمكن أن يفهم إلا فــى إطــار حرص المحكمة على تجنب التصادم مع النظام السياسى ولعــل ذلــك ظاهر فى تطوع المحكمة لتجاوز حدود الدعوى وإثبات رأيها فى مــدى اتفاق التحول الاقتصادى مع نصوص الدستور والمفاضلــة بيــن هــذا النظام وذاك . ولبلوغ هدفها فى تبرير سياسة الخصخصــة ، وإثبــات توافقها مع نصوص الدستور فسرت المحكمة النصوص الدستورية وفقا

=== **ومردود رابعا :** بأن التنمية الاقتصادية والاجتماعية التى يتطلبــها الدســتور . هدفها تغيير أشكال من الحياة من خلال منظومة تتكامل روافدها ، يكون التعليم فيــها أكثر عمقا وامتدادا . والبيئة التى تعايشها خالية من ملوثاتها بصورة أشمل . والفــرص التى يتكافأ المواطنون فى الحصول عليها أبعد نطاقا . وتوكيد حرياتهم كافلا حيويتــها واكتمالها ومساواتهم فى مباشرتها ، وحياتها الثقافية أكثر ثراء ووعيا . ونظم معاشــهم أفضل بمزاياها وعلو مستوياتها .

مردود خامسا : بأن الاستثمار بمختلف صوره ــ العام منــها والخــاص ــ ليــس إلا أموالا تتدفق . وسواء عبأتها الدولة أم كونها القطاع الخاص . فإنها تتكامل فيما بينها . ويعتبر تجميعها لازما لضمان قاعدة انتاجية أعرض وأعمق لا يكون التفريط فيــها إلا ترفا . ونكولا عن قيم يدعو إليها التطور ويتطلبها .

ومردود سادسا : بأن تواصل التنمية وإثرائها لنواتجها ــ وعلى ما تنص عليه المــادة (٣٠) من الدستور ــ إنما يمثل أصلا ببلورة الاستثمار العام . ولئن مهد هذا الاستثمار الطريق إلى الاستثمار الخاص. كان جاذبا لقواه . إلا أنه أسبق منه وجــودا ، وأبعــد أثرا. بما مؤداه أن لكل من الاستثمارين العام والخاص دوره فى التنميــة ، وإن كــان أولهما قوة رئيسية للتقدم تتعدد مداخلها . وليس لازما أن يتخذ هذا الاســتثمار شــكل وحدة اقتصادية تنشئها الدولة أو توسعها . ولا عليها أن تبقيها كلما كان تعثرها باديــا . أو كانت الأموال الموظفة فيها لا تغل عائدا مجزيا . أو كان ممكنــا إعــادة تشــغيلها لاستخدامها على نحو أفضل. ولا مخالفة فى ذلك للدستور .

مردود سابعا : بأن ما تنص عليه المادة (٢٠) من قانون شركات قطاع الأعمال العــام من جواز تداول أسهم الشركات التابعة لشركات قابضة ــ ولو أدى هذا التداول إلــى بيعها للقطاع الخاص ــ لا يمثل ردة عن الدور الرائد للاستثمار العام ، بل هو صــون لموارد لا يجوز تبديدها أو بعثرتها . ضمانا لتواصل التنمية وترابط حلقاتها . فى إطار من التعاون بين شركاتها .

لمذهب « تطور التفسير بتطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية «وهو منهج معيب من حيث إنه ـ فى حقيقته ـ يعتبر تعديلا لنصوص الدستور فهو لا يقتصر على التفسير بل يتعداه إلى خلق قواعد قانونية جديدة تخالف ما يثبته النص[١] .

الفرع الثانى

التقييد الذاتى للرقابة

المحكمة الدستورية العليا ـ كأى محكمة ـ تمارس اختصاصا قضائيا . ومن ثم فهى تتقيد بحدود الدعوى المنظورة أمامها والتى تفصل فيها بحكم وفقا للآليات التى حددها القانون . وعلى ذلك فإن بحث المحكمة لمسألة دستورية القانون تتقيد بضرورة أن يكون هذا البحث نصا فاصلا فى موضوع الدعوى الماثلة بين يديها . **هذا من ناحية** .

ومن **ناحية ثانية** : فإن المحكمة وهى تبحث عدم دستورية نص فى قانون أو لائحة فإنها تتقيد بقرينة مؤداها أن الأصل فى التشريع أنه دستورى .

ومن **ناحية ثالثة** : فإن نطاق الرقابة على دستورية القوانين التى تباشرها المحكمة لا تمتد إلى بواعث التشريع أو ملاءمته .

---

[١] فى تفسير النصوص الدستورية راجع : رمزى الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستورى ـ المرجع السابق ـ ص ٣٣٠ .
فتحى فكرى : اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالطلب الأصلى [illegible] ـ ١٩٩٨.
جورج شفيق سارى : اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير ـ [illegible]

وسوف نلقى الضوء على هذه الأسس كما يلى [1]:

أولا : وجوب أن يكون الفصل فى دستورية القانون لازما للفصل فى موضوع الدعوى الأصلية :

فلا يصح أن تتعرض المحكمة الدستورية لبحث دستورية القانون أو اللائحة إلا إذا كان ذلك لازما للبت فى موضوع الخصومة الأصلية. ويعتبر ذلك من وجه آخر تطبيقا للقرينة المستصحبة فى القضاء الدستورى إذ أن الأصل فى التشريع أن يكون دستوريا . ومن ثم فإن بحث دستوريته من عدمه أمر لا تتطوع فيه المحكمة . فتقرير عدم دستورية نص قانونى دواء لا يصح الرجوع إليه إلا إذا كانت الحاجة إليه ملحة وضرورية .

وبالنظر إلى الواقع التشريعى المصرى المضطرب على الوجه الذى بيناه يبقى التزام المحكمة هذا الأساس أمراً فى غاية الأهمية يعمل على حمايتها من أى محاولة للنيل منها أو تحجيم دورها .

ثانيا : قرينة الدستورية لمصلحة التشريع :

الأصل أن يصدر التشريع دستوريا . أى متفقا وقواعد وأحكام الدستور ويمثل هذا الأصل قرينة بسيطة تقبل إثبات العكس بطبيعة

---

[1] حظيت هذه الأسس بدراسات وافية فى كل الأبحاث والدراسات التى تناولت موضوع الرقابة على دستورية القوانين . وحرصاً منا على عدم التكرار ولأن الموضوع لا يحتمل إضافة مميزة اكتفينا بذلك : فى تفصيل ذلك راجع د. أحمد كمال أبو المجد ــ الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصرى ــ المرجع السابق ــ ص ٤٤١ وما بعدها . ود. عادل شريف ــ قضاء الدستورية ــ القضاء الدستورى فى مصر ــ رسالة دكتوراه جامعة عين شمس ــ ١٩٨٨ ص ١٣. هشام محمد فوزى : رقابة دستورية القوانين ــ دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر ــ ١٩٩٨ ــ كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس . عبد العزيز سالمان ــ رقابة دستورية القوانين ــ دراسة مقارنة ــ ١٩٩٥ ــ دار الفكر العربى .

الحال . إلا أن هذه القرينة تفرض على القاضى الدستورى عند بحثه لدستورية القانون أن يأخذ فى اعتباره أن الأصل صدوره على مقتضى نصوص الدستور . وعليه ألا يحكم بعدم دستورية قانون أو نص فيه إلا إذا تعارض ونصوص الدستور . « ويكون القانون كذلك إذا انعدم معه السبيل للتوفيق بينه وبين نصوص الدستور »[١] .

ثالثا : الرقابة على دستورية القانون لا تمتد إلى بواعثه أو ملاءمته :

فبواعث التشريع وملاءمته أمور تقديرية تعد حقا خالصاً للمجلس التشريعى . فهو الذى يحدد أهداف التشريع . ومدى ملاءمته للظروف السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية فى المجتمع .

فالمحكمة لا تبحث ضرورة التشريع أو عدم ضرورته ، كما لاتراقب ملاءمته وحكمته . ويجب عليها أن تتخذ من ظاهر النص التشريعى أساسا لفحص دستوريته ولا يصح لها أن تغوص فى باطنه حتى تتبين بواعثه[٢] .

وإذا كانت بواعث التشريع أو ملاءمته أمراً يختص بتقديره المجلس التشريعى فإن قدرته في ذلك إنما تبرهن على مهارته وكفاءته وهو ما يجعل القانون متسقاً مع الواقع السياسى والاجتماعى والاقتصادى فى مجتمع ما . أما إذا كان المجلس التشريعى يفتقد هذه المهارة وهذه القدرة فإنه لا شك سوف يعجز عن الإحاطة بهذه الظروف . وهو أمر يؤثر فى قضاء المحكمة . إذ يجعل مهمتها فى الرقابة أصعب وأدق .

---

(١) د. أحمد كمال أبو المجد ــ الرقابة على دستورية القوانين ــ المرجع السابق ــ ص٤٤٧ .

(٢) فى تفصيل ذلك ــ المرجع السابق ــ ص ٤٦٠ وما بعدها .

المطلب الثانى

محاولات النظام السياسى فى مصر

للحد من فاعلية الرقابة على دستورية القوانين

إن الالتباس الذى أحدثه الواقع التشريعى فى مصر فضـــلا عــن طبيعة النظام السياسى فيها قد أدى إلى صعود نجم المحكمة الدســتورية العليا وتضخيم دورها فى المجتمع والنظام السياسى على السواء . فلقــد تجاوز هذا الدور مجرد النظر فى دستورية نص قانون أو لائحة إلـــى تصور ضرورة قيام المحكمة بدور رقابى على أجهزة الحكم سواء فـــى السلطة التشريعية أم فى السلطة التنفيذية . وهذا الالتباس لم يكن فقـــط فى ذهن الرأى العام الذى كان ينظر إلى أحكام هذه المحكمة بالإعجـاب والتقدير ، بل وجد أيضا طريقه إلى فهم المؤسسات العامة فى السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو أمر قوبل من ناحيتهما بكثير مـــن التخـوف والارتياب .

ولا شك أن تضخم دور المحكمة كان له أسبابه التى لا تنفك عمـا ذكرناه فى القسم الأول من هذه الدراسة . على أننا نستطيع هنا أن نعيـد إلى دائرة الضوء عاملين أساسيين ساعدا فى قيام الأزمة بيـــن النظـام السياسى فى مصر بجناحيه التنفيذى والتشريعى مـــن ناحيـة ، وبيــن المحكمة الدستورية العليا من ناحية أخرى .

الأول : يتمثل فى عدم وجود فصل حقيقى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فى مصر . فمجلس الشعب خاضع لهيمنة الســلطة التنفيذيــة وهو يعنى سيطرة الحكومة على العملية التشريعية ســواء مــن حيـث

إجراءاتها أم من حيث مخرجاتها . مما يؤدى بطبيعة الحال إلى اعتبار الحكم بعدم دستورية نص قانونى معين مواجهة بين المحكمة والنظام السياسى .

أما **العامل الثانى** : فيتمثل فى عدم قابلية النظام السياسى لفكرة الرقابة بصفة عامة حتى ولو كانت رقابة ذاتية[١] .

ولذلك لا يمكن فهم هذا الضجر والحساسية المفرطة من قبل النظام السياسى بأجنحته المتعددة من أحكام المحكمة إلا من خلال فهم طبيعة النظام السياسى وشكليته ومركزيته الشديدة وبغضه الشديد لشتى أنواع الرقابة ، وهو الأمر الذى أدى به أن يتربص بالمحكمة محاولاً تحجيم الآثار التى تترتب على أحكامها . مما أدى فى النهاية إلى إصدار رئيس الجمهورية للقرار بقانون ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ بتعديل نص المادة ٤٩ من قانون المحكمة .

وترتيبا على ما سبق سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين كما يلى :

الفرع الأول : محاولات تحجيم المحكمة فى نوع الرقابة أو أثر الحكم :

أما **الفرع الثانى** : فنتناول القرار بقانون فى شكله وملابسات إصداره أو مضمونه وأثره فى الرقابة على دستورية القوانين. وذلك على الوجه التالى :

---

(١) إلحاق الجهاز المركزى للمحاسبات بديوان رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ ، بعد أن كان يتبع مجلس الشعب .

الفرع الأول

محاولات تحجيم المحكمة

تعددت المحاولات التى استهدفت تحجيم دور المحكمة الدستورية العليا وتراوحت هذه المحاولات بين الانقلاب التام على نظام الرقابة القضائية ، وضرورة تحويلها إلى رقابة سياسية وبين الإبقاء عليها مع ضرورة الحد من فاعليتها . وقد أفضت هذه المحاولات إلى إصدار القرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ . وعلى ذلك فإنه لكى تتكامل دراسة هذا القرار بقانون يجب إلقاء الضوء على ما سبقه من محاولات باعتبارها سلسلة متصلة الحلقات .

أولا : محاولات تحجيم المحكمة من حيث نوع الرقابة :

من المسلم به أن الرقابة على دستورية القوانين قد تتحقق عن طريق نوعين من الرقابة : رقابة سياسية ورقابة قضائية . ولكل نوع منهما منطقه ومبرراته وعيوبه إلا أن أفضلية هذا النظام أو ذاك إنما تقاس بمدى فاعليته فى صون نصوص الدستور ومنع العبث بها .

وإذا كانت مصر قد أخذت بالرقابة القضائية على دستورية القوانين ، وأراد لها البعض أن تتحول عنها أو على الأقل تخلط بينها وبين الرقابة السياسية . فإنه يجب إلقاء الضوء على نوعى الرقابة حتى نتبين حقيقة كل منهما .

١ ـ الرقابة السياسية على دستورية القوانين :

(أ) معنى الرقابة السياسية .

تعنى الرقابة السياسية على دستورية القوانين إسناد مهمة الرقابة إلى هيئة سياسية ، يكون اختصاصها محدودا بمراجعة القانون قبل صدوره حتى لا يصدر مخالفا للدستور[١] .

والهيئة السياسية التى تختص بالرقابة على دستورية القوانين تتعدد أشكالها فقد تكون هيئة تابعة للبرلمان ، وقد تكون تابعة للسلطة التنفيذية وأخيرا قد تتكون بالانتخاب .

(ب) تقدير الرقابة السياسية .

● مميزات الرقابة السياسية :

١ ـ تعتبر الرقابة السياسية رقابة وقائية . فهى تحول دون إصدار القانون المخالف للدستور ، ومن ثم تمنع من حيث الأصل مخالفة الدستور . ولا شك فى أن الوقاية خير من العلاج . وهذا على خلاف الرقابة القضائية التى تتدارك المخالفة بعد وقوعها ، ولا يمنع ذلك ـ بطبيعة الحال ـ من نفاذ القانون وما يتبعه من مشكلات حين يتقرر عدم دستوريته .

---

[١] راجع فى ذلك : ثروت بدوى : رقابة القضاء على دستورية القوانين ـ بحث مقدم للمؤتمر التاسع لاتحاد المحامين العرب ـ القاهرة فبراير ١٩٩٧ ص ١٦ . طعيمة الجرف ـ المرجع السابق ص ٠٠٠ عزيزة الشريف : دراسة فى الرقابة على دستورية التشريع ١٩٩٥ ص ٥٩ . إبراهيم درويش ـ القانون الدستورى ـ النظرية العامة ـ ١٩٩٦ ص ١٥٦ . جابر جاد نصار ـ الوسيط فى القانون الدستورى ـ المرجع السابق ـ ص ١٦٠ .

٢ ــ تمتاز الرقابة السياسية ببساطتها إذا ما قورنت بالرقابة القضائية فتطبيقها لا يستدعى غير اجتماع الهيئة التى تمارس الرقابة ، والنظر فى مشروع القانون المزمع إصداره وتقرير مدى اتفاقه مع الدستور من عدمه . أما الرقابة القضائية فهى تنظم إجراءات معقدة تتطلب جهدا وتكلفة .

٣ ــ تعتبر الرقابة السياسية أكثر اتساقا مع وظيفة السلطة التشريعية . فالبرلمان عندما يصدر قانونا ، فإنه يأخذ فى اعتباره الاعتبارات السياسية بجانب الاعتبارات القانونية ، ومن ثم يكون من الأولى والأوفق إسناد الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية .

● **عيوب الرقابة السياسية :**

يؤخذ على الرقابة السياسية أنه يندر أن نوفر للهيئة القائمة عليها الاستقلال والحيدة والموضوعية . كما أن تشكيل هذه الهيئة يثير مشاكل كثيرة . فهى إما أن تعين من الحكومة أو من البرلمان أو من رئيس الدولة أو على أحسن الفروض بالانتخاب وهو فرض نادر . وفى كل الأحوال لا يمكن أن نضمن استقلالها عمن شكلها ، أو يملك دعوتها إلى الاجتماع ، ولعل هذا العيب يفسر لنا فشل التنظيمات السياسية التى أنيط بها كفالة الرقابة على دستورية القوانين . فباستثناء التجربة الفرنسية ــ المجلس الدستورى[١]، فإن الرقابة السياسية على دستورية القوانين ــ

---

[١] يرى الأستاذ WALINE أن المجلس الدستورى فى فرنسا يعتبر هيئة قضائية تمارس رقابة قضائية على دستورية القوانين وقد أبدى هذا الرأى فى تصديره لمؤلف الأستاذين L. PHILP, L. FAVOREU طبعة ١٩٨٤ بعنوان les grandes décisions du Conseil Constitutionnel وقد أيده فى ذلك آخرون فى تفصيل ذلك راجع : محمد عبد اللطيف : إجراءات القضاء الدستورى ــ ١٩٩٨ ــ ص ١٠ وما بعدها .

وقد فشا تطبيقها فى البلاد الاشتراكية سابقا ــ لم تنجح فى كبح جماح السلطة التشريعية عن إصدار القوانين المخالفة للدستور .

٢ ــ الرقابة القضائية على دستورية القوانين :

تقوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين على إسناد مهمة الرقابة إلى هيئة قضائية ، فالقاضى وهو يفصل فى المنازعات التى تعرض عليه يطبق القانون . وهو مطالب بأن يبحث ــ كخطوة أولى ــ مدى اتفاق هذا القانون مع الدستور بحسبان أن هذا الأخير يأتى على قمة البناء القانونى فى الدولة . وعلى هذا الأساس يعد إسناد الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة قضائية أمرا منطقيا .

والرقابة القضائية على دستورية القوانين . قد تكون رقابة لا مركزية تمارسها المحاكم على اختلاف درجاتها . فكل محكمة تستطيع أن تفصل فيما يثور أمامها من منازعات بشأن القانون الذى تزمع تطبيقه على النزاع المعروض عليها . ومن الدول التى تأخذ بهذه الصورة الولايات المتحدة الأمريكية . ومن ذلك أيضا دأب القضاء المصرى قبل تنظيم الرقابة القضائية على دستورية القوانين بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ الذى أنشأ المحكمة العليا وأناط بها وحدها الفصل فى دستورية القوانين .

والطريقة اللامركزية فى الرقابة على دستورية القوانين وإن كانت تتميز بالبساطة وعدم التعقيد حيث إن المحكمة التى تنظر النزاع هى التى تتولى البت فى مسألة اتفاق القانون مع الدستور من عدمه . إلا أنها تؤدى فى كثير من الأحيان إلى قيام تعارض وتناقض بين الأحكام . فقد تذهب محكمة معينة إلى دستورية نص قانونى معين وقد ترى أخرى عدم دستوريته ، وهو ما يؤدى إلى نتائج لا تتفق مع العدالة.

كما أن هذه الرقابة قد تكون مركزية ، ويعنـــى ذلــك أن يعـــهد بممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى محكمة محددة .

وبصدد تحديد المحكمة التى تتولى الرقابة على دستورية القوانيــن تذهب الدساتير مذاهب شتى .

فمن الدساتير ما يسند هذه المهمة إلى المحكمة العليا القائمة علـــى قمة الجهاز القضائى فى الدولة . ومن ذلك الدستور السويسرى حيـــث أناط بالمحكمة العليا الاتحادية القيام بهذه المهمة . أيضا دستور السنغال الصادر سنة ١٩٦٠ . وهو النظام المعمول به فى ظل دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٧١ . ومن ذلك أيضا الدستور السورى الصادر سنة ١٩٥٠ والدستور العراقى الصادر سنة ١٩٢٥[١].

وثمة اتجاه آخر تذهب إليه كثير من الدول وذلك بإنشاء محكمـــة متخصصة فى الرقابة على دستورية القوانين . ومثال ذلـــك المحكمـــة الدستورية العليا التى نص عليها الدستور المصرى الصـــادر فـــى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ ، ومن قبلهـــا المحكمة العليا التى نظمت بالقـــانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ .

ومن ذلك أيضا ما قرره دستور النمسا سنة ١٩١٩ مـــن إنشـــاء المحكمة الدستورية العليا . ودستور فيمار فـــى ألمانيـــا ، والدســـتور الإيطالى سنة ١٩٤٧، ودستور أسبانيا ســـنة ١٩٣١ ودســـتورها ســـنة ١٩٧٨ .

---

[١] طعيمة الجرف : القضاء الدستورى ـــ المرجع السابق ـــ ص ١١١ ـــ ١١٢ .

ـ تقييم الرقابة القضائية :

● مزايا الرقابة القضائية :

فى الحقيقة لا يصعب تبرير هذه الرقابة وضرورة الأخذ بـــها . فذلك يعتبر أمراً منطقيا يتفق ودور القاضى فى المجتمع الذى يتمثل فى فض المنازعات التى تثور فيه . وما الحكم فى دستورية القـــانون مـــن عدمه إلا منازعة يختص القضاء ببحثها . وعلاوة على ذلك فإن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تتميز بالحيدة والاستقلال والتخصص .

فالقضاء ، جهة مستقلة ، تحرص الدساتير عـــادة علـــى ضمـــان استقلالها عن سلطات الدولة الأخرى . ومن ثم فإن أحكامه تكون بمنأى عن تدخلات السلطات الأخرى فى الدولة ، وهو الأمر الذى لا يتوافـــر للرقابة السياسية على دستورية القوانين مما أدى إلى فساد تنظيمها وعدم فاعليتها .

ثم إن القاضى يتميز بالحيدة فى إصـــــدار حكمـــه فـــى مشـــكلة الدستورية فهو ليس طرفا فى النزاع وليس ممثلا لجهة لها مصلحة فـــى النزاع حول دستورية القانون . فلا هو يمثل السلطة التشريعية فيهمـــه فى المقام الأول الإقرار بدستورية القـــانون ولا هـــو ممثـــل للســـلطة التنفيذية، فاستقلاله عن هذه السلطة وتلك يؤدى بالضرورة إلى حيـــاده. صحيح أن القضاء الدستورى قضاء فى حقيقته يوائم بين الاعتبــــارات القانونية والاعتبارات السياسية ، وذلك لخطورة الأثر الذى يترتب علـــى الحكم بعدم دستورية القانون إلا أن ذلك لا يؤدى إلى الإخـــلال بـــدور القاضى والنيل من حيدته . فذاك أمر تستلزمه طبيعة المشكلة المثارة .

ومن **ناحية ثالثة** ، فإن تخصص القاضى ومقدرته على الفصل فى المنازعات لا شك يرجح الرقابة القضائية على الرقابة السياسية التى غالبا ما يكون أفرادها غير ذى صلة بعلم القانون . رغم أن جوهر المشكلة محل البحث هو تطبيق القانون .

● **عيوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين :**

يثور فى وجه الرقابة القضائية على دستورية القوانين اعتراض قائم على الادعاء بأن تقرير هذه الرقابة يؤدى إلى إهدار مبدأ الفصل بين السلطات ، وهو يعد من المبادىء الأساسية التى تقوم عليها الدولة الحديثة ، فهذه الرقابة تعطى القاضى الحق فى إبطال القانون الذى شرعه البرلمان . وهو فى أصل وظيفته لا يملك غير تطبيق هذا القانون لا البحث فى دستوريته .

ثم إن تقرير حق القاضى فى إبطال القانون يعلى من سلطة القاضى ويجعله سلطة أعلى من السلطات الأخرى وهو أمر لا يصح . وذلك لأنه يخل بالتوازن الواجب توافره بين سلطات الدولة حين تمارس مهامها . ومن ذلك ما حدث فى أمريكا حيث تحول النظام فيها إلى ما سمى بحكومة القضاة Le gouvernement du juges . وفى الحقيقة أن هذا زعم باطل . فالقاضى عندما ينظر فى مشكلة دستورية القانون إنما يفصل فى منازعة هى فى الأصل من اختصاصه ، فهو يمارس الفصل فى المنازعات أيا كانت طبيعتها أو أطرافها ويطبق عليها القانون . «فالدستور فى نهاية الأمر ليس إلا أحد قوانين الدولة وإن كان أسماها»[١] والقول بغير ذلك يعد افتئاتا على مبدأ الفصل بين السلطات .

---

[١] سليمان الطماوى : تعليق على الحكم الصادر من المحكمة العليا فى القضية رقم ٤ لسنة ١ق بجلسة ٣ يوليو سنة ١٩٧١ ــ مجلة العلوم الإدارية ــ السنة ١٣ ــ العدد الثانى ــ أغسطس سنة ١٩٧١ ــ ص ١٥١ .

أما الخوف من تسلط القضاة وتدخلهم فى شئون السلطات الأخرى فهذا قول لا يصح إن صح التنظيم القانونى للمحكمة التى تقوم بالرقابة وتحديد اختصاصاتها ووسائل اتصالها بالدعوى الدستورية . والتمثيل بما حدث فى الولايات المتحدة الأمريكية لا يفيد فى هذا الشأن . حيث إننا نؤمن دائما بأن كل ظاهرة محكومة فى إطارها الواقعى والتاريخى. وقد يجوز عند تنظيم الرقابة القضائية فى بلد معين أن يستقرأ المشرع هذه التجارب وينتفع بخيرها ويتجنب عثراتها وتلك عبرة التاريخ وتجارب الشعوب .

ومن ثم نرى أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين أمر أصبح ضروريا لحماية نصوص الدستور وانضباط المؤسسات السياسية الحاكمة فى الدولة .

٣ ــ أصالة الاتجاه إلى الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى مصر .

جاء دستور سنة ١٩٢٣ خاليا من أى نص يبين موقف المشرع الدستورى المصرى من مسألة الرقابة على دستورية القوانين ، فهو لم يقرها صراحة . ولم يمنعها ، ومن ثم كان الأمر مدعاة لاختلاف الفقه. وتردد القضاة فى بسط رقابته على دستورية القوانين على أن الاتجاه الغالب فى الفقه والقضاء أيد ذلك . وسوف نشير سريعا إلى موقف الفقه والقضاء من هذا الأمر .

١ ــ موقف الفقه :

ذهب الرأى الغالب فى الفقه المصرى إلى تأييد حق القضاء المصرى فى بسط رقابته على مسألة دستورية القوانين ، فالدستور

المصرى سنة ١٩٢٣ وإن لم ينص عليها أو ينظمــها صراحــة إلا أن الأصل فى الأشياء الإباحة . ووقف الأستاذ الدكتور السيد صبرى علــى رأس الفريق الذى يدعو لإقرار حق القضاء فى بحث مسألة الدستورية. وبنى رأيه على أساسين : مبدأ المشروعية وطبيعة عمل القاضى .

فمن **ناحية أولى :** فإن الدولة عند قيامها بوضع القوانين والأوامر إنما تتبع قواعد معينة محددة تنص عليها الدساتير عادة ، وهــى بذلــك مقيدة بحدود مرسومة لها . حقيقة إن الحكام هم الحائزون على الســلطة الفعلية ولا يتصور إجبارهم على احترام هــذه الحــدود . إلا أن ذلــك لايمنع حقيقة تقيدهم من جهة القانون بحدود لا يجوز شــرعا الخــروج عليها. ومن هنا تبدو أهمية وجود رقابة قانونية قوية على تصرفاتــهم . ولأن الحكومة لا يمكن أن تكون شرعية إلا إذا كانت تصرفاتــها فــى حدود القانون لأنها إذا كانت تستطيع التصرف خارج حــدود القــانون المرسوم لها فإنها لا تكون حكومــة شــرعية بــل تصبــح حكومــة استبدادية[1] .

ومن **ناحية ثانية :** فإن وظيفة القاضى هى تطبيــق القــانون أى إيجاد الحل القانونى للمسألة المعروضة عليه . والقاضى مقيد فى حكمه بقوانين البلاد العادية كما هو مقيد بالقانون الأساسى للدولة الــذى هــو أعلى من القوانين العادية ، وفى كل البلاد التى يوجد بها قوانين مختلفة فى الدرجة يكون على القاضى منطقيا أن يفضل القانون الأعلــى عنــد تعارضه مع قانون أدنى .

---

(١) السيد صبرى ــ مبادىء القانون الدستورى ــ ١٩٤٩ ــ ص ٦٤٦ .

بهذا المنطق القانونى السليم أيد الفقيه العظيم ومن بعده جمــــهور الفقه المصرى حق القضاء فى التصدى لمسألة دستورية القوانين[١] .

موقف القضاء :

اتجهت أحكام القضاء المصرى فى غالبها إلى الإقرار بأحقيته فى البحث فى دستورية القوانين متى دفع أمامه بذلك ، صحيــح أن هنــاك أحكاما أخرى ترددت فى هذا الأمر إلا أنه فى النهايـــة توحــد اتجــاه القضاء نحو إقرار حقه فى البحث فى دستورية القوانين .

١ ــ أحكام القضاء العادى :

(أ) حكم محكمة الإسكندرية فى ١٩٢٤/١٠/١٦[٢] حيث أقــرت لنفسها حق البحث فى دستورية المادة ١٥١ من قانون العقوبات المعدلــة بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٣ . فقد دفع أمامها بعدم دستورية هذه المادة نظرا لكونها تصادر حرية الرأى المكفولة بنص المادة ١٤ من الدستور والتى تنص على أن « حرية الرأى مكفولة . ولكل إنسان الإعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك فى حدود القانون » .

وبعد نظر الدفع وتمحيصه خلصت المحكمة إلـــى عــدم وجــود مخالفة للدستور فطرحت الدفع جانبا .

(ب) حكم محكمة مصر الأهلية فى أول مايو سنة ١٩٤٠ والــذى قطع برأى صريح فى المسألة حيث ذهبت المحكمة إلى أن الســـلطات

---

[١] يوشك أن يكون د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم من دون الفقه فى مجموعه اللذيـــن أنكرا على القضاء حقه فى التصدى للرقابة على دستورية القوانين فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ولا نظن ــ حسب علمنا ــ أن فى الفقه المصرى الآن من يذهب إلى مثل هـذا الرأى .

[٢] مشار إليه فى السيد صبرى : المرجع السابق ــ ص ٦٥٩ .

جميعا وإن كانت تخضع لمبدأ الفصل بين السلطات إلا أنها جميعا مقيدة بالدستور الذى أوجدها ومنه تستمد سلطاتها . وليس لها أن تخرج عليه أو أن تعارضه طبقا للمادة الثالثة والعشرين والتى تنص على أن جميع السلطات مصدرها الأمة ، واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور ، فإذا اعتدت السلطة التشريعية على الدستور فليس لها أن تجبر السلطة القضائية على الاشتراك معها فى هذا الاعتداء مادامت هذه بدورها مستقلة فى حدود اختصاصها . والقاضى مقيد فى حكمه بقوانين البلاد العادية كما هو مقيد أيضا بالقانون الأساسى للدولة وهو أسمى القوانين جميعاً . فإذا تعارض القانون العادى مع الدستور فواجب القاضى فى هذه الحالة يحتم عليه ترجيح النص الدستورى على القانون العادى ، وتطبيق الأول وإهمال الثانى[١] .

وانتهت المحكمة بعد هذا – التفكير المنطقى – إلى إقرار حق القضاء فى البحث فى دستورية القانون الذى سوف تطبقه على النزاع المبسوط أمامها .

على أن هذا الحكم قد ألغى فى الاستئناف حيث خلصت محكمة الاستئناف إلى أنها لا ترى للقضاء حقا فى البحث فى مسألة دستورية القانون إلا من حيث شكله فقط . فإذا تيقن القاضى أن القانون صدر من سلطة مختصة وبإجراءاته الصحيحة فيكون ملزما بتطبيقه دون البحث فى مدى مطابقته من حيث الموضوع مع نصوص الدستور[٢] .

---

[١] حكم محكمة مصر الأهلية فى ١٩٤٠/٥/١ – مجلة المحاماة – عدد أبريل – مايو – يونيه ١٩٤٢ ص ٣٧٥ وما بعدها . وانظر أيضا فى عرض أسباب الحكم تفصيلا : السيد صبرى – المرجع السابق – ص ١٧٣ وما بعدها .

[٢] فى مناقشة هذا الحكم ودحض أسانيده – راجع : السيد صبرى – المرجع السابق – ص ٦٦٥ وما بعدها .

٢ ــ القضاء الإدارى وحق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين :

أقر مجلس الدولة فى مصر منذ إنشائه بحق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين ولم يتردد فى ذلك أبداً ، كما حدث فى القضاء العادى . وجاء حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٠ فبراير ١٩٤٨ قاطعا ومفصلا فى هذا الأمر[١] . ولذلك حق على الفقه أن يحتفى بهذا الحكم ويعده من أحكام المبادىء الكبرى فى القضاء المصرى .

فمحكمة القضاء الإدارى لم تكتف فى هذا الحكم بإقرار حق القضاء فى الرقابة على « دستورية القوانين بل إنها تصدت فيه بالتفصيل للآراء المعارضة لهذا الاتجاه وتفنيد حججها وعمدت إلى «صياغة وثيقة فقهية كاملة »[٢] بخصوص هذا الأمر .

وجاء فى هذا الحكم ما يلى « ليس فى القانون المصرى ما يمنع المحاكم المصرية من التصدى لبحث دستورية القوانين ، بل المراسيم بقوانين سواء من ناحية الشكل أم من ناحية الموضوع . أما القول بأن فى هذا التصدى إهداراً لمبدأ فصل السلطات بتدخل السلطة القضائية فى عمل السلطة التشريعية بما يعطل تنفيذه . فإنه يقوم على حجة واهية ، إذ على العكس من ذلك فإن فى التصدى ــ إعمالا لهذا المبدأ ــ ووضعا للأمور فى نصابها الدستورى الصحيح بما يؤكده ويثبته ، لأن الدستور المصرى وإن قرر المبدأ المذكور ضمنا حين حدد لكل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية المجال الذى تعمل

---

[١] حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٨٤ ــ الدعوى رقم ٦٥ السنة الأولى قضائية ــ المجموعة ، السنة الثانية ــ ص ٣١٥ .

[٢] د. طعيمة الجرف ــ القضاء الدستورى ــ المرجع السابق ــ ص ١٨٠ .

فيه .. فقد قرنه بمبدأ آخر أكده ضمنا ، وجعله متلازما معه حيث قــرر فى المادة ٢٣ أن استعمال السلطات يكون على الوجه المبين بالدسـتور، وبذلك جعل استعمال السلطات لوظائفها ينتظمه دائما تعــاون متبـادل بينهما على أساس احترام كل منها للمبادىء التى قررهـــا الدسـتور . فالمبدآن متلازمان يسيران جنبا إلى جنب ، ويكمل أحدهمـــا الآخـر ، وبغير ذلك لا تنتظم الحياة الدستورية ، لأنه إذا أهدرت إحدى السـلطات أى مبدأ من مبادىء الدستور فإنها تكون قد خرجت عن دائرة المجـــال المحدد لاستعمال سلطاتها . وإذا جاز لها أن تتخذ من فصل الســلطات عِلَّة تتذرع بها فى إهدارها للدستور لانتهى الأمر إلى فوضى لا ضـابط لها .

ومن حيث إن الدستور المصرى قد قرر فى المادة ٣٠ أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم فقد أناط بها تفسير القوانين وتطبيقـــها فيمـا يعرض عليها من شتى المنازعات ، ويتفرع عن ذلك أنها تملك الفصــل عند تعارض القوانين فى أيها هو الواجب التطبيق .. ولمــا كــان أنــه لاجدال فى أن الأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ يضع نظاماً دسـتورياً للدولة المصرية هو أحد القوانين التى يجب على المحـــاكم تطبيقــها ، ولكنه يتميز عن سائر القوانين بما له من طبيعة خاصة ، تضفى عليـــه صفة العلو ، وتسمه بالسيادة بحسبانه كفيل الحريات ومؤولـــها ومنـــاط الحياة الدستورية ونظام عقدها فإنه يستتبع ذلك أنه إذا تعارض قـــانون عادى مع الدستور فى منازعة من المنازعات التى تطرح على المحاكم، وقامت لديها لذلك صعوبة مثارها أى القوانين هو الأجدر بـــالتطبيق ، وجب عليها بحكم وظيفتها القضائية أن تتصدى لـــهذه الصعوبـــة وأن تفصل فيها على أصول هذه الوظيفة وفى حدودها الدستورية المرسـومة لها . ولا ريب فى أنه يتعين عليها عند قيام هذا التعــارض أن تطـــرح

القانون العادى وتهمله وتغلب عليه الدستور وتطبقه بحسبانه القانون الأعلى والأجدر بالاتباع . وفى ذلك فهى لا تتعدى على السلطة التشريعية مادامت المحكمة لا تضع بنفسها قانونا ولا تقضى بإلغاء قانون ولا تأمر بوقف تنفيذه .. »[١] .

واطردت أحكام القضاء الإدارى فى هذا الاتجاه حتى أصبح اتجاها مستقرا فيه [٢] . ومن ناحية أخرى أثر اتجاه القضاء الإدارى فى قضاء محاكم القضاء العادى على اختلاف درجاتها فانتهت عن ترددها واستقرت هى الأخرى على إقرار حق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين[٣] . واستمر الأمر على هذا الحال حتى إنشاء

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٠ فبراير ١٩٤٨ ـ سابق الإشارة إليه .

(٢) من ذلك حكم محكمة القضاء الإدارى ـ بتاريخ ١٩٥٠/٤/١٨ ـ المجموعة س٤ ، ص٥٩٤ ، وحكمها بتاريخ ١٩٥٢/٦/٢١ ـ المجموعة س٦ ص١٦٦ ـ وحكمها بتاريخ ١٩٥٤/١/١١ المجموعة س٩ ، ص٥١٠ ، ثم ما لبث أن صار اتجاها مستقرا للمحكمة الإدارية العليا من ذلك حكمها فى ٥٧/٤/٢٧ ـ مجموعة المبادىء س٢ ، ص٩٥٧ . وحكمها بتاريخ ١٩٦٤/٤/١١ ـ مجموعة المبادىء س٤ ، ص٩٢ ، وحكمها بتاريخ ١٩٦٤/٦/٢١ مجموعة المبادىء ـ س٩ ، ص١٢٠٠ .

(٣) من ذلك حكم محكمة النقض (جنائى) بتاريخ ١٩٥٢/٢/٧ فى الطعن رقم ٣٨٦ لسنة ٢٠ق ـ مجموعة أحكام النقض ـ س٣ ـ عدد ص٤٨١ ، وأيضا محكمة القاهرة الابتدائية بتاريخ ١٩٥٣/١/٢٨ ـ مجلة التشريع والقضاء ـ س٦ ـ ١٨٥٤ ص٣١٨.
وبهذه الأحكام التى مثلت اتجاها عاما فى القضاء والفقه فى مصر جرت بعض المحاولات التى استهدفت إنشاء محكمة « دستورية تختص وحدها بالرقابة على دستورية القوانين . ومن ذلك محاولة لجنة الخمسين ـ التى شكلت على إثر سقوط دستور سنة ١٩٢٣ بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ـ وذلك لوضع دستور جديد والتى أقامت مشروعا لنظام حكم برلمانى على دعامات ثلاث : كفالة استقرار السلطة التنفيذية من ناحية أولى ، وكفالة استقرار السلطة التشريعية من ناحية ثانية ومن ناحية أخيرة كفالة مبدأ سيادة الدستور وسيادة القانون وهو ما يستدعى إقامة رقابة قضائية على دستورية القوانين .
ونظم مشروع لجنة الخمسين المواد من ١٩٠ إلى ١٩٦ للمحكمة الدستورية مبينا تشكيلها واختصاصها وكيفية اتصال المحكمة بالدعوى وكيفية الفصل فيها . ==

المحكمة العليا بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ ثم المحكمة الدستورية العليا بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ .

وعلى الرغم من أصالة الاتجاه نحو الأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين فى مصر على الوجه الذى سبق وبيناه . فإن بعض الآراء فى سبيل تحجيم دور المحكمة الدستورية العليا قد ذهبت إلى ضرورة التحول للأخذ بالرقابة السياسية بدلا من الرقابة القضائية ، وهو ما سوف نناقشه فيما يلى :

٤ ـ الآراء التى تدعو للأخذ بالرقابة السياسية :

ذهب البعض فى سبيل انتقاد قضاء المحكمة الدستورية العليا إلى ضرورة الأخذ بالرقابة السابقة على إصدار القانون (الرقابة السياسية) نظراً لأن الرقابة القضائية اللاحقة تهدد ما أسماه هذا الرأى « بالأمن القانونى » ..!! وتدليلا على ذلك يستعرض المبررات الآتية[١] :

١ ـ التشريع إذا ما اعتاد الناس على تطبيقه فإن الحكم بعدم دستوريته بعد فترة طويلة يخلق نوعا من الإخلال بالأمن القانونى إذ أن

== على أن مشروع دستور لجنة الخمسين لم يؤخذ به فما كان ليرضى الثوار آنذاك وهم يطمحون إلى ممارسة سلطات قوية وفعلية . فأنكروه ورفضوا الالتفات إليه . وعهد الرئيس جمال عبد الناصر إلى مكتبه الفنى بإعداد مشروع الدستور . وصدر دستور سنة ١٩٥٦ خاليا من أى إشارة إلى مسألة الرقابة القضائية على دستورية القوانين على أن ذلك لم يمنع القضاء من التصدى لبحث دستورية الأعمال التى تعرض عليه إن دفع أمامه بذلك.

وعلى أثر ما حدث فى سنة ١٩٦٧ ، صدر بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ وتحدث عن سيادة القانون وضرورة إنشاء المحكمة الدستورية التى يكون لها حق فى الفصل فى دستورية القوانين . وهو ما تحقق بصدور القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ .

[١] فتحى سرور : الحماية الدستورية للحقوق والحريات ـ ١٩٩٩ ـ دار الشروق ـ ص٣٢١ . وأيضا فى حواره بمجلة المصور العدد ٣٧٢٧ بتاريخ ١٩٩٦/٣/١٥ . وراجع له أيضا : الرقابة الدستورية على القوانين ـ مجلة هيئة قضايا الدولة السنة ٤٣ ـ يناير ـ مارس ١٩٩٩ ـ العدد الأول رقم ١٦٩ ـ ص ٣ وما بعدها .

علة علو معنى القانون قيمة لا يجوز التضحية بها ولا يجوز أن تتحول الرقابة على دستورية القوانين إلى وسيلة للهدم وهز الاستقرار[١].

٢ ـ إن مشكلة الرقابة الدستورية اللاحقة لا نراها فى بلد مثل فرنسا ، لأنها تأخذ بالرقابة السابقة حيث يعرض القانون المشكوك فى عدم دستوريته قبل إصداره على المجلس الدستورى لحسم الشك وهو النظام المطبق فى كثير من الدول مثل يوغوسلافيا وبعض دول أوروبا الشرقية .

٣ ـ إن القانون فى جوهره سياسة ، والسلطة التشريعية مكونة من ٤٥٤ عضوا بينهم ٥٠ قانونيا ، فهذا يكفى للتأكد من موافقة القانون للدستور .

ويخلص هذا الرأى إلى اقتراح مؤداه عرض مشروع القانون قبل إصداره على المحكمة الدستورية العليا بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب فإن وافقت عليه فلا يجوز لها أن تتصدى للبحث فى دستوريته مرة أخرى .

وأيد بعض الفقه هذا الاقتراح على سند من القول بأنه يؤدى إلى توسيع اختصاصات المحكمة وإعطائها دورا فاعلا فى الحد من صدور تشريعات تخالف نصوص الدستور . كما أنه يحقق ميزة أخرى تتمثل فى منع تطبيق التشريع غير الدستورى[٢] .

---

[١] عماد النجار : الاستقرار القانونى ودور المحكمة الدستورية ـ مثال جريدة الأهرام ١٩٩٨/٩/٢٥ .

[٢] عبد العظيم عبد السلام : الرقابة القضائية على دستورية القوانين ـ بحث مقدم إلى مؤتمر مستقبل دور المحكمة الدستورية العليا فى مصر . المركز العربى لاستقلال القضاء والمحاماة ـ القاهرة ـ ٣٠ يونية إلى ١ يولية ١٩٩٨ . ص١٤ .

ولا شك فى فساد هذا الرأى ، فهو فى منطقه يريد أن يخلط بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية . ويقيم نظامين للرقابة يختلفان فى الشكل والإجراءات والجوهر والأثر المترتب عليهما . وهو أمر لايمكن تحقيقه لسبب بسيط ؛ وهو أن الأخذ بأحد الأسلوبين يستبعد الآخر تلقائيا. وهو أمر أراده الرأى السابق حيث يقرر أن أخذ رأى المحكمة فى مشروع القانون قبل إصداره يمنعها من التصدى للبحث فى دستوريته مستقبلا .

أما عن المبررات التى قيلت لإسناد هذا الرأى والترويج له فإنها لا تلبث أن ينهار أساسها عند المناقشة .

فمن **ناحية أولى :** ليس صحيحا أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تؤدى إلى إهدار ما أسماه بعض أصحاب هذا الرأى «بالأمن القانونى » وهو ما يعنى علو معنى القانون والذى يمثل قيمة لا يجوز التضحية بها .

ففضلا عن أننا لا نوافق على هذا المصطلح والذى دخل الحياة السياسية والقانونية من باب البطش بالقانون واعتبار القانون الصادر من السلطة التشريعية سيفا فى يد السلطة التنفيذية لتحقيق مفاهيم أمنية . ولو كان أنصار هذا الرأى يريدون فكرة سيادة القانون وضمان تطبيقه ، ففى مبدأ المشروعية الكفاية والعدل . إذ به يستقيم أمر القانون بخضوعه فى شكله ومضمونه لنصوص أسمى قيمة وأعلى مرتبة وهى نصوص الدستور . ولا شك فى أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين هى التعبير الفعال عن مبدأ سمو الدستور وارتفاعه فوق سائر القوانين وبغير تلك الرقابة « يظل الحديث عن سمو الدستور وعلوه حديثا مرسلا لا قيمة له »[1] .

---

(1) أحمد كمال أبو المجد : المحكمة الدستورية العليا وحدود سلطاتها ، جريدة الأهرام ١٩٩٧/٥/٢٦ ، ١٩٩٧/٦/٢ .

أما عن القول بأن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تـــؤدى إلى الحكم بعدم دستورية القانون بعد فترة طويلة مما يخلق نوعـــاً مـــن عدم الاستقرار ويؤدى بهذه الرقابة أن تكون وسيلة للهدم . فلا يخفـــى زيف هذا الرأى وقلبه للحقائق إذ أن الرقابة القضائية علـــى دســـتورية القوانين هى التى تؤدى إلى الاستقرار ، أما إصدار القوانين التى تخالف الدستور هو الذى يؤدى إلى الهدم وهز الاستقرار .

ومن **ناحية ثانية :** غير صحيح القول بأن القـــانون سياســـة وأن مناقشته فى مجلس الشعب وهو لا يعدم وجود رجال قانون بين أعضائه يكفى للاطمئنان إلى دستورية هذا القانون .

فمع التسليم بأن القانون يتضمن فى جانب منـــه عمليـــة سياســـية تتصل بنظام الحكم إلا أنه تعبير عن حاجـــة وضـــرورة اجتماعيـــة . ويهدف إلى تنظيم العلاقات فى المجتمع وهو أمر لا يمكـــن إنكـــاره . ومن ثم لا يصح اختزال عملية التشريع فى الجانب السياسى فقط . فذاك أمر شديد الخطورة ، أما فيما يتعلق بكفاءة المجلس فى صنع القـــانون فهو قول يخالف الواقع كما سبق وبينا .

ثم إن مسايرة هذا القول إلى نهايته يؤدى إلى إلغاء فكرة الرقابـــة كلية نظرا لعدم الحاجة إليها سواء أكانت رقابة قضائيـــة أم سياســـية . مادام مجلس الشعب فيه الكفاية والكفاءة . وهو استنتاج لا يرضـــى بـــه أحـــد .

نخلص مما سبق إلى أن هذه الآراء التى أرادت أن تخلـــط بيـــن نوعى الرقابة على دستورية القوانين لا تستند إلى أســـباب ومـــبررات

سليمة . فضلا عن مخالفتها الصريحة لنصوص الدستور والتى تنظم الرقابة القضائية على دستورية القوانين حيث نص فى المادة ١٧٥ منه على أن « تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح » .

ثانيا .. محاولات تحجيم المحكمة من حيث تغيير إجراءات ونظام التقاضى أمامها :

ثمة محاولات أخرى قيل بها لتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا بهدف الحد من دورها الفاعل فى الرقابة على دستورية القوانين . على أن هذه المحاولات تختلف فيما بينها من حيث المنطق والأثر . فبعضها بلغ به الشطط مبلغا أدى إلى إخراجها من دائرة النقاش . ومن ذلك المطالبة بجعل القضاء الدستورى على درجتين ، أو جعل مداولات المحكمة علنية . وبعضها الآخر يمكن مناقشته ، وهى كالآتى :

١ ــ الأخذ بالأسلوب الأمريكى فى إصدار المحكمة لأحكامها .

٢ ــ ضرورة اشتراط إجماع القضاة أو أغلبية موصوفة منهم لإصدار الحكم .

١ــ الأخذ بالأسلوب الأمريكى فى إصدار المحكمة لأحكامها .

نادى البعض بأن تلتزم المحكمة الدستورية العليا فى مصر بالأسلوب الأمريكى فى إصدار أحكامها . والذى يعنى أنه إذا صدر الحكم بأغلبية الآراء جاز للأقلية تدوين رأيها مسببا فى محضر الجلسة،

كما يجب أن ينص في الحكم ما إذا كان صادراً بالأغلبية أو بالإجماع[١].

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن هذا الأسلوب يتميز بمميزات عديدة : فمن **ناحية أولى** : يحقق هذا الأسلوب كرامة القضاة واستقلالهم الشخصي . فلا يجوز أن يكون القاضي مسئولا عن أحكام لا يرضى بأسبابها ويرفضها كلية . ومن **ناحية ثانية** : فإنه يحث القضاة على الاجتهاد في تسبيب الأحكام وإثبات آرائهم دون الإتكال وترك الأمر لزملائهم .

ومن **ناحية ثالثة** : فإن هذا الأسلوب يؤدي إلى تحقيق العلانية الكاملة لأعمال المحكمة مما يعرف الجمهور باتجاهات المحكمة، ويظل الأمر دائما متاحاً لتغير المحكمة اتجاهاتها وتصبح الأقلية أغلبية في مناسبات تالية[٢] .

---

[١] كان مشروع قانون المرافعات السابق يحتوي نصا يقضي بما يلي « إذا صدر الحكم بأغلبية الآراء جاز للأقلية تدوين رأيها مسببا في محضر الجلسة ، ويتعين أن ينص في الحكم ما إذا كان صادرا بالأغلبية أو بالاجماع » .
ورأت لجنة قانون المرافعات بمجلس الشيوخ حذف هذا النص لأنه لا يتسق مع التشريع المصري ويؤدي إلى التشكيك في سلامة الأحكام وقوتها ــ راجع : أحمد أبو الوفا : « نظرية الأحكام في قانون المرافعات » ١٩٨٠ منشأة المعارف ــ ص٧٨،٧٩ .
محمد عبد الخالق عمر : وحدة الرأي وتعدده في الحكم القضائي ، مجلة القانون والاقتصاد ــ السنة ٣٦ ص ٥١٣ .
ويطبق هذا النظام أيضا في ألمانيا بمقتضى التعديل الصادر بقانون ١٢ يناير ١٩٧٠ على أنه يجوز للقاضي صاحب الرأي المخالف أن يقرر عدم نشر رأيه . كما يطبق أيضا في النرويج واليابان . في تفصيل ذلك راجع محمد عبد اللطيف : إجراءات القضاء الدستوري ــ المرجع السابق ص ٢٠٩ .

[٢] وهيب عياد سلامة : أسلوب إصدار المحكمة الدستورية العليا لأحكامها ــ ١٩٩٢ ــ دار النهضة العربية ــ ص ٥٠ ، هشام محمد فوزي : رقابة دستورية القوانين ــ دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر ــ ١٩٩٩ ــ أطروحات جامعية ــ مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ــ ص ٣٥٤ .

ثم إن هذا الأسلوب أكثر اتساقا مع الديمقراطية التى تعنى حكم الأغلبية مع حفظ حقوق الأقلية . فالديمقراطية هى النظام الذى تستخدم فيه الأغلبية قوة الدولة لتنفيذ وجهة نظرها الخاصة ، عقب إتاحة الفرصة الكاملة للأقلية فى المشاركة التامة مع الاحترام الكامل لها ولآرائها ، « فمن النادر أن تفرض الأغلبية رغبتها بعنف على الأقليات»[١] .

وفى الحقيقة نرى أن تطبيق أسلوب المحكمة العليا الأمريكية فى إصدار الأحكام فى مصر أمر محل نظر . وذلك من عدة وجوه .

فأولا : على فرض صلاحية هذا الأسلوب فى أمريكا لا يعنى بالضرورة صلاحيته كأسلوب لإصدار أحكام المحكمة الدستورية العليا فى مصر ، وذلك لأن ظروف العمل والواقع التى تعمل فيه المحكمة فى أمريكا غير تلك التى تعمل فى ظلها المحكمة الدستورية العليا فى مصر فلا آليات النظام السياسى والقانونى متشابهة ولا الواقع السياسى والاجتماعى ، متقارب أو متماثل[٢] .

ففى الولايات المتحدة من السهولة بمكان أن يبدى القاضى رأيه ويختلف مع المحكمة دون أن يترتب على ذلك أثر قد يتصل بعمل القاضى أو يمس مستقبله .

---

[١] وهيب عياد : المرجع السابق ص ٥٣ ويلاحظ أن هذا القول يتضمن خلطاً بين رأى الأقليات وحقوق الأقليات وهما أمران مختلفان تماما .

[٢] قريب من ذلك راجع : محمد عبد اللطيف : إجراءات القضاء الدستورى ــ المرجع السابق ص ٢١١ .

فإذا تصورنا تطبيق هذا الأسلوب فى مصر فإن ذلك سوف يـؤدى إلى تسهيل الأمر على السلطة التنفيذية للتأثير على اتجاهات المحكمـــة، ووسائلها فى ذلك كثيرة سواء اتصلت بالترغيب أم بالترهيب . فرئيـــس الجمهورية هو الذى يعين رئيس المحكمة منفرداً ويعين أعضاءها ، بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية ، وذلك من بين اثنين يرشـح. أحدهما الجمعية العامة للمحكمة ويرشح الآخر رئيس المحكمة .

وسعى الحكومة للنيل من المحكمة بالترهيب ، لا يخفى على أحـد فالحملة التى تطول على المحكمة فى الأوساط الرســـمية والإعلاميـــة عقب ما تصدره من أحكام غير خافية على أحد[١] . وعلى ذلـــك فإنــه لايجب إغفال واقع النظـــام السياسى ، فالأمر بين مصر وأمريكا جـــد مختلف ولا يمارى فى ذلك أحد . ومن ثم يبقى من غير المقبول الأخــذ بالأسلوب الأمريكى فى إصدار الأحكام ؛ إذ أنه ســـوف يلحــق أكـبر الضرر باستقلال المحكمة ويفتح باباً واسعاً لإفسادها .

وثانيا : فإن القول بأن الأسلوب الأمريكـــى أكـثر اتفاقــا مـــع الديمقراطية حيث يتيح للأقلية أن تعبر عن رأيها . ففيـــه خلـط بيــن ضرورة أن تبدى الأقلية رأيها وتناقشه حيــن التـــداول بيــن أعضـــاء المحكمة قبل إصدار الحكم وبين ضرورة إثبات ذلك فى حيثيات الحكم. فأيا كانت المناقشات التى تتم والانقسامات التى تحدث فى المحكمة فـــإن

---

[١] وهو ما دعا الدكتور يحيى الجمل إلى التنبيه على خطورة هـــذا الأمـــر بحسـبان أن التعليقات على أحكام المحكمة الدستورية العليا بهذه الصورة وعلى صفحات الجرائـــد إنما كانت على مذهب « إنما يحصد السوق من ربح » وهو مذهـــب إن جـاز فـى البورصة وفى المعاملات التجارية فإنه غـــير مقبـول ، بالنســبة لأحكـام المحكمـة الدستورية .
مقال فى جريدة الأهرام بعنوان المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ١٩٩٧/٣/٢٩ .

الحكم إذا ما صدر بالأغلبية فإنه يكون معبراً عن رأى المجموع ، وهم مطالبون بالدفاع عنه حيث إن القرار الأخير (الحكم) يعد ثمرة جهدهم وعملهم . وهذا هو ما يحدث فى كل المناقشات الديمقراطية . ففى المجالس التشريعية يصدر القانون برأى الأغلبية ويعد تعبيراً عن إرادة البرلمان ككل . ولا تخرج مداولات المجالس التنفيذية عن ذلك . ولم يقل أحد إن ذلك مخالف للديمقراطية .

وثالثا .. فإن الخوف من اتكال القضاة وعدم اجتهادهم فى البحث وتسبيب الأحكام فهو قول مردود لوجود الرقابة الذاتية والداخلية فى المحكمة ومدى قدرة القاضى فى إنجاز العمل الموكول إليه . وهى أمور تنظمها لوائح العمل بالمحكمة . بل إننا لا نتجاوز القول إذا ذهبنا إلى أنه لا يصح أن يقال ذلك فى قضاة المحاكم الدستورية إذ أنهم يختارون بمقاييس تراعى العلم والسلوك المهنى والشخصى .

رابعا .. أما القول بأن الأخذ بهذا الأسلوب سوف يكفل لأعمال المحكمة واتجاهاتها العلانية ويكفل الرقابة الشعبية عليها . قول مردود؛ لأن المحكمة لا تخضع فى ممارستها لاختصاصاتها لرقابة الرأى العام. فهى تطبق نصوص الدستور وتؤكد بأحكامها مبدأ سمو الدستور ، دون اتصال من قريب أو بعيد بالرأئ العام . ومن ثم يبقى هذا القول حجة لرفض الأخذ بالأسلوب الأمريكى فى إصدار المحكمة لأحكامها .

٢ ــ ضرورة اشتراط إجماع القضاة أو أغلبية موصوفة منهم لإصدار الحكم بعدم الدستورية .

يقتضى هذا الاقتراح اشتراط إجماع القضاة بالمحكمة الدستورية ، أو أغلبية موصوفة للحكم بعدم دستورية القانون . وينطلق هذا الاقتراح من فكرة مؤداها أن الأصل أن يصدر التشريع متفقاً مع نصوص

الدستور . ومن ثم يبقى تقرير عدم دستوريته بحاجة إلى إجراءات أكثر تشددا وصرامة .

وقد عرفت التجربة الأمريكية مثل هذا الاقتراح فقد اقترح أحد أعضاء مجلس الشيوخ فى فبراير ١٩٢٣ ما يلى « فى جميع القضايا المنظورة ، والتى تنظر من بعد أمام المحكمة للولايات المتحدة والتى يدور البحث فيها حول دستورية قانون صادر من الكونجرس فإنه لايجوز القضاء بعدم دستورية القانون إلا إذا انتهى إلى ذلك سبعة على الأقل من قضاة المحكمة . »[١] . ولم يؤخذ بهذا الاقتراح نظراً لنتائجه الشاذة وعدم جدواه . فهو فى حقيقته يؤدى إلى تغليب رأى قاض واحد على رأى بقية القضاة فى المحكمة إن تعلق الأمر بضرورة توفر الإجماع . ورأى الأقلية على رأى الأغلبية إن تعلق الأمر بضرورة توافر الأغلبية[٢] .

ثم إن هذا الاقتراح غير مجد فى التأثير على اتجاهات المحكمة الدستورية ؛ إذ أنها لا تحكم بعدم دستورية القانون إلا إذا كان يخالف نصوص الدستور . بل إنها ترجح دستوريته عند الشك فى ذلك . أخذا بمبدأ أن قرينة الدستورية هى لمصلحة القوانين .

ثالثا : تحجيم المحكمة من حيث أثر الحكم :

تنص المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن «أحكام المحكمة فى الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة . ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم .

---

(١) فى تفصيل ذلك راجع : أحمد كمال أبو المجد : الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم المصرى ــ ١٩٦٠ ص ٤٩٨ .

(٢) المرجع السابق ص ٤٩٩ .

فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائى تعتبر الأحكام التى صدرت بالإدانة استنادا إلى ذلك النص كأن لم تكن » .

وعلى الرغم من اختلاف الفقه حول مدى أثر الحكم بعدم دستورية نص تشريعى ، وهل له أثر رجعى أم يقتصر على المستقبل فقط . فإن هذا الأثر كان أساس الهجوم على المحكمة ومحاولة النيل منها . ولعل أهم هذه المحاولات تلك التى تقدم بها أحد أعضاء مجلس الشعب وتضمنت اقتراحاً بتعديل نص المادة ٤٩ من قانون المحكمة .

وسوف ندرس هذا الاقتراح . من حيث مضمونه وأسسه . ثم تقديره .

١ ــ مضمون الاقتراح والأسس التى يقوم عليها .

(أ) مضمون الاقتراح .

يتضمن الاقتراح تعديل نص المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا بما يكفل أن يكون لمجلس الشعب القول الفصل فى تطبيق أثر حكم المحكمة الدستورية العليا . حيث ينص هذا الاقتراح على أنه إذا قررت المحكمة الدستورية العليا عدم دستورية نص قانونى فيجب أن يعاد إلى مجلس الشعب للنظر فى دستوريته وللمجلس أن يعدل هذا النص بالأغلبية العادية بما يجعله موافقا للدستور »[١] .

[١] جرى نص الاقتراح كما يلى « نظرا لأن مصر تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات السائد فى الدول الديمقراطية ولا تأخذ بمبدأ وحدة السلطة السائد فى الدول الشمولية وتعتبر السلطة التشريعية ممثلة فى مجلس الشعب سلطة مستقلة وليست امتدادا للسلطة التنفيذية . وحتى لا تصبح جميع التشريعات التى يصدرها مجلس الشعب مجرد قرارات إدارية تخضع لرقابة الإلغاء من المحكمة الدستورية العليا إذ تنص المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ على أنه يترتب على==

الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم فى الجريدة الرسمية وبحيث يصير النص كما لم ينشأ أو يولد ويصير عدماً وهو ما لا يقول به أحد استقراراً للحقوق والأوضاع التى ترتبها القوانين فى حياة الناس .

ولما كان قانون العقوبات الفرنسى ينص فى المادة ١٢٧ منه على معاقبة القضاء إذا تدخلوا فى أعمال السلطة التشريعية سواء أكان ذلك بتعطيل القوانين أو وقفها أو المداولة فى شأن نفاذها من عدمه ، وهذا هو الأصل فى مفهوم ومقصود ومعنى الفصل بين السلطات ، فإن وضع المحكمة الدستورية العليا الحالى فى مادتى القانون المشار إليهما (٤٨ ، ٤٩) يخرج المحكمة الدستورية بمقتضى نص المادة (٤٨) عن كونها محكمة بالمعنى المعمول به فى أحكام النظام القضائى والتى تقضى بحق الطعن فى الأحكام كل فى الدرجة التى تليها ويجعل من أحكامها قرارات أكثر من كونها أحكاما قضائية بالمعنى القائم والمتعارف عليه .

ويجىء نص المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا ليجعل منها سلطة فوق السلطات ويخرج بها عن القاعدة الأصلية وعن ركيزة أساسية من ركائز الدولة المدنية وعن العقد الاجتماعى وأحد الأركان الهامة فى الحياة العصرية وهو مبدأ الفصل بين السلطات ويجعل منها سلطة تشريع خلافا لوضعها وأسس قيامها ونشأتها . وإلا فما معنى الحكم على نص بالعدم والوفاة غير ما يعنيه ذلك من كونه دوراً للمشرع وجهة للتشريع .

ولهذا ... احتراما لمبدأ الفصل بين السلطات وحتى يسترد مجلس الشعب سلطته فى إصدار تشريعات حقيقية لا تخضع لرقابة الإلغاء ، نتقدم بهذا التعديل المقترح على المادة (٤٩) من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا وهذا التعديل المقترح بإعادة النص المحكوم بعدم دستوريته مأخوذ من النظام الفرنسى والذى تتم فيه الرقابة السابقة على دستورية القوانين قبل صدورها بواسطة المجلس الدستورى حيث لا توجد محكمة دستورية تراقب دستورية القوانين بعد صدورها ويحقق التوازن بين السلطات ويعالج أى تداخل أو افتئات من سلطة على أخرى ويحقق مفهوم الدولة المدنية ويجسد معناها بشكل واضح . فإذا كانت التشريعات المخالفة للدستور تعاد للجمعية الوطنية فى فرنسا قبل صدورها . فمن الأحرى وجوب وضرورة إعادة هذه التشريعات فى مصر إلى مجلس الشعب بعد صدورها والعمل بها باعتباره الجهة التشريعية المنوط بها دون غيرها إصدار التشريعات والقوانين الحاكمة لحركة المجتمع وحتى لا تكون لجهة أخرى غير مجلس الشعب سلطة إصدار التشريعات أو إلغائها بما يخرج بها عن اختصاصها ويجعل منها بغير حق جهة تشريع ثانية ، وهو ما لا يقول به أحد ، وحتى لا يحدث اضطراب فى المعاملات وتحقيقا لمبدأ الفصل بين السلطات كنظام عام للدولة » .

(ب) الأسس التى يقوم عليها الاقتراح :

قام هذا الاقتراح على مجموعة من الأسس تتصل بضرورة الحفاظ على الاستقرار القانونى ومبدأ الفصل بين السلطات وضرورة الأخذ ببعض مظاهر النظام الفرنسى فى الرقابة على دستورية القوانين.

فمن **ناحية أولى :** يرى مقدم الاقتراح أن أحكام المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون وتطبيق ذلك بأثر رجعى يؤدى إلى عدم الاستقرار القانونى وهو أمر يأباه استقرار الحقوق والأوضاع التى ترتبها القوانين فى حياة الناس . وهو رأى سبق أن قال به البعض فى معرض انتقاده لقضاء المحكمة[١] .

ومن **ناحية ثانية :** فإن الاقتراح يبرره مبدأ الفصل بين السلطات حيث إن إعطاء المحكمة الدستورية العليا سلطة التعقيب على القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والحكم (بإلغائها) يخالف هذا المبدأ .

ومن **ناحية ثالثة :** فإن هذا الاقتراح يحاكى النموذج الفرنسى فى الرقابة على دستورية القوانين . فالمجلس الدستورى يحال إليه مشروع القانون قبل إصداره فإذا رأى اتفاقه مع نصوص الدستور فإنه يعاد إلى البرلمان لإصداره . وهذا فحوى الاقتراح إذ أنه يقترح أن يعاد القانون إلى مجلس الشعب لكى يعدله بما يجعله موافقا للدستور .

ومن ثم فإن هذا الاقتراح يبقى على الرقابة القضائية اللاحقة ويحقق مميزات الرقابة السابقة كما هى فى النموذج الفرنسى .

---

[١] فتحى سرور فى حواره مع مجلة المصور المشار إليه سابقا . وأيضا سمير تناغو فى جريدة الأهرام ١٩٩٨/١/٦ ، ٢٥ مارس ١٩٩٧ ومجلة المصور ٢٩ مارس ١٩٩٦ ومجلة روز اليوسف فى ١٧ مارس ١٩٩٧ .

(جـ) تقدير الاقتراح :

من الواضح أن الأسس التى يقوم عليها هذا الاقتراح غير صحيحة فضلا عما تحمله من مغالطات . فمن **ناحية أولى** : ليس صحيحا أن تطبيق أحكام المحكمة الدستورية العليا بأثر رجعي يؤدى إلى عدم الاستقرار القانونى . فالاستقرار لا يتحقق للنصوص القانونية التى تخالف الدستور . فهذه النصوص صدرت وهى معيبة بعيب عدم الدستورية ، مما يعنى أنها تمثل عدوانا على مبدأ سيادة القانون الذى يمثل أساس الحكم فى الدولة وهو ما تنص عليه المادة ٦٤ من الدستور.

ومن **ناحية ثانية** : فإن هذا الاقتراح قد تبنى فهماً تاريخياً لمبدأ الفصل بين السلطات لم يعد يقل به أحد حتى فى فرنسا . فقد كان لهذا الفهم أسباباً خاصة تبرره[١] .

وإذا تجاوزنا هذا الفهم لمبدأ الفصل بين السلطات . فإنه يبقى ضرورة فهم هذا المبدأ وحدوده فى ظل نصوص الدستور . وإذا كان الدستور المصرى قد أقام السلطات على هدى من هذا المبدأ فإنه قرنه بآخر يقضى بضرورة وجود توازن وتبادل الرقابة بين هذه السلطات ببعضها البعض[٢] .

وعلى ذلك فليس فى قانون المحكمة أو فى تقرير أثر رجعى لأحكامها افتئاتا على مبدأ الفصل بين السلطات . أو يمثل تدخلا فى عمل المشرع (مجلس الشعب) . فعمل المحكمة لا يخرج عن كونه بحثا فى دستورية النص التشريعى المطعون فيه دون أن تمد رقابتها

[١] فى ذلك راجع : محمود حافظ : القضاء الإدارى ــ ١٩٩٣ ــ ص ١٢٥ .
[٢] كمال أبو المجد : المحكمة الدستورية العليا ومجلس الشعب مناقشة هادئة لاقتراح مرفوض ، مقال بجريدة الأهرام ١٩٩٨/١/١٨ .

هذه إلى بواعث التشريع أو ملاءمة ما يطرحه من حلــول[١] . بــل إن منطق الاقتراح هو الذى يعتبر مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات حيــن يعطى لمجلس الشعب حقا لمراجعة حكم المحكمة بعدم دستورية النــص التشريعى . ويمكن له أن يعدله أو يلغيه بالأغلبية . فماذا لو لم تتوافــر مثل هذه الأغلبية ؟ هل يبقى النص بلا تعديل أو إلغاء . وهــل يلــتزم القضاء بتطبيقه بعد ما قضت المحكمة بعدم دستوريته ؟.

كل هذه تساؤلات تبين مدى فساد هذا الاقتراح وشذوذ ما يرتبــه من نتائج .

ومن **ناحية ثالثة :** فإن محاكاة النموذج الفرنسى فى الرقابة علــى دستورية القوانين أمر غير وارد . وذلك لاختــلاف نــوع الرقابــة ؛ فالمجلس الدستورى يمارس رقابة سياسية على مشروع القــانون قبــل إصداره . وهى رقابة فى مفهومها وآلياتها وآثارها تختلف عن الرقابــة القضائية على دستورية القوانين كما هو الحال فى مصر . ومن ثم يبقى إقحام المثال الفرنسى فى هذا الموضوع نوعاً من المغالطة .

والحقيقة إن هذا الاقتراح كان فى حقيقته بالونا أرادت به الحكومة أن تختبر به رد فعل الرأى العام تجاهه . فأوحت إلــى أحــد أعضــاء حزبها أن يتقدم به . وما إن قابله الرأى العام بالرفض الشديد تنصلــت الحكومة منه . ولكنها لم تتراجع عن هدفها فى تعديل قانون المحكمــة لتمنع الأثر الرجعى لأحكامها . وكان لها ما أرادت بالقرار بقانون رقــم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ .

---

[١] أحمد كمال أبو المجد : دور الحكمة الدستورية العليا فى حماية الحقوق والحريــات ــ مقال الأهرام ــ ١٩٩٦/٢/٢٧ .

الفرع الثانى

القرار بقانون ١٦٨ لسنة ١٩٩٨

بتعديل المادة ٤٩ من قانون المحكمة

لم يكن تعديل المادة ٤٩ من قانون المحكمـــة الدســتورية العليــا مفاجئا فى موضوعه وإن كان كذلك فى توقيته والأسلوب الذى صـــدر به. فعلى الرغم من الإجماع على رفض الاقتراح الذى تقدم بـــه أحـد أعضاء مجلس الشعب على الوجه الذى سبق وبيناه . فقد كان متوقعا ألا يهدأ للحكومة بال إلا ببلوغ هدفها فى تعديل قانون المحكمة الدســتورية العليا وهو ما حدث بمقتضى القرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ .

ونص فى مادته الأولى على أن « يستبدل بنص الفقرة الثالثة مـن المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقـــم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ النص الآتى :

« ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخـا آخر ، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبى لا يكون له فى جميع الأحوال إلا أثر مباشر ، وذلك دون إخلال باستفادة المدعى من الحكـم الصادر بعدم دستورية هذا النص » . ونصت المادة الثانية منه على أن « ينشر هذا القرار بقانون فى الجريدة الرسمية وتكون له قوة القـانون ، ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره »[1] .

---

(١) الجريدة الرسمية ــ العدد ٢٨ مكرر فى ١١ يوليه ١٩٩٨ .

وقد أثار هذا التعديل منذ صدوره جدلاً واسعا ، وانقسم الرأى بين فريقين : أيد الفريق الأول التعديل واعتبر أن ما استقرت عليه المحكمة فى قضائها على ما يقارب عشرين سنة كان مخالفا للدستور والقانون . أما الفريق الثانى فوجد فى التعديل مخالفة للدستور فى مضمونه ، والأداة التى صدر بها ، ويؤدى إلى الانتقاص من سلطات المحكمة[1] .

ولكى تكتمل دراستنا لهذا التعديل سوف نبين **أولا** : مشكلة الأثر الرجعى لأحكام المحكمة واختلاف الرأى حولها . **ثم ثانيا** : نبحث الإطار الشكلى الذى صدر به القرار بقانون . **وثالثا** : نبحث مضمون القرار بقانون وأثره على مستقبل المحكمة .

---

(1) فى تأييد هذا القرار بقانون راجع محمد محمد بدران : أحكام المحكمة الدستورية العليا فى الضرائب بين الأثر الرجعى والمباشر – الأهرام ١٩٩٨/٧/٢٧ .
فوزية عبد الستار: حول تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا – الأهرام ١٩٩٨/٨/٣ . فتحى رجب : التعديل وأبعاده المادية والدستورية الأهرام ١٩٩٨/٨/٣.
نبيل لوقا بباوى : الأثر الرجعى للأحكام الدستورية باطل – الأهرام ١٩٩٨/٨/٥ .
وفى معارضة هذا القرار بقانون : عاطف البنا : المشروعية الدستورية وأساس سلطة الحكم – الوفد ١٩٩٨/٧/١٦ ، ١٩٩٨/٧/٢٤ – حاتم لبيب جبر : الصواب والخطأ فى مضمون القرار – الأهرام – ١٩٩٨/٧/٢٧ . عادل صدقى : نظرة إلى تعديل قانون المحكمة الدستورية – الأهرام – ١٩٩٨/٨/٥ ، عبد الله ناصف : حجية وآثار الحكم بعدم الدستورية – المرجع السابق – ص٨٩ وما بعدها .
كما عارضه المركز العربى لاستقلال القضاء والمحاماة فى بيان نشر فى الوفد ١٩٩٨/٧/١٤ كذلك عارضه مركز المساعدة القانونية لحقوق الإنسان فى بيان له نشر فى الوفد ١٩٩٨/٧/٢٠ .
راجع أيضا : أحمد كمال أبو المجد : مستقبل القضاء الدستورى فى مصر – الأهرام ١٩٩٨/٨/١٨ ، ١٩٩٨/٨/١٩ .

أولا : مشكلة الأثر الرجعى لأحكام المحكمة :

نصت المادة ١٧٨ من الدستور على أن « تنشــر فــى الجريــدة الرسمية الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا فــى الدعــاوى الدستورية ، والقرارات الصادرة بتفسير النصوص التشريعية ، وينظــم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعى من آثار » ..

وقد حددت المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليــا هــذه الآثار على النحو التالى « ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فــى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكــم . فــإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائى تعتبر الأحكــام بالإدانــة استنادا إلى ذلك النص كأن لم تكن » .

وظاهر النص يقضى بأن أحكام المحكمة الدستورية العليا بعــــدم دستورية نص فى قانون أو لائحة يطبق من اليوم التالى لنشر الحكــم ، أى يكون له أثر مباشر . أما إذا تعلق هذا الحكم بنص جنائى فهو يطبق بأثر رجعى .

على أن الأمر لم يقف عند ظاهر النص بل تجاوزه إلى عبــارات أخرى وردت فى المذكرة الإيضاحية تناقض ظاهر نص المادة ٤٩ مــن قانون المحكمة . وجرت كما يلى « ... نص القانون على عدم جــواز تطبيق النص المحكوم بعدم دستوريته من اليوم التالى لنشــر الحكــم ، وهو نص ورد فى بعض القوانين المقارنة ، واستقر الفقه والقضاء على أن مؤداه هو عدم تطبيق النص ليس فى المستقبل فحسب ، وإنما بالنسبة إلى الوقائع والعلاقات السابقة على صدور الحكم بعدم دستورية النص ، على أن يستثنى من ذلك الحقوق والمراكز التى تكون قد استقرت عنــد

صدوره بحكم حاز قوة الأمر المقضى أو بانقضاء مدة التقادم . أما إذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائى فإن جميع الأحكام التى صدرت بالإدانة استناداً لذلك النص تعتبر كأن لم تكن حتى ولو كانت أحكاماً باتة » .

هذا التعارض بين ظاهر نص المادة ٤٩ من قانون المحكمة وما ورد فى المذكرة الإيضاحية أدى إلى اختلاف الفقه حول المدى الذى تصل إليه أحكام المحكمة الدستورية العليا فى غير المسائل الجنائية . هل يكون لها أثر رجعى يطبق على الماضى ، وذلك تغليباً لنص المذكرة الإيضاحية . أم أن أثرها مباشر يطبق على الفور وفى الحال كما يؤكد ذلك ظاهر نص المادة ٤٩ .

انقسم الفقه إلى رأيين كما يلى :

الرأى الأول : وهو رأى أغلبية الفقه إذ يرى أن الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة إنما يترتب عليه أثر رجعى . ويرى أنصار هذا الرأى أن التعارض بين نص المادة ٤٩ من قانون المحكمة، وما جاء بالمذكرة الإيضاحية لهذا القانون هو تعارض ظاهرى لا ينفى ما للحكم بعدم الدستورية من أثر رجعى . ودلل أنصار هذا الرأى على ذلك بما يلى[١] .

---

[١] فى ذلك راجع : طعيمة الجرف : القضاء الدستورى ــ المرجع السابق ــ ص .
محمد أنس قاسم جعفر : الرقابة على دستورية القوانين ــ المرجع السابق ــ ص١٤١، رمزى الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستورى ــ ١٩٨٣ ص ٦٠٣ .
عزيزه الشريف : دراسة فى الرقابة على دستورية التشريع ــ ١٩٩٥ ــ ص٢٤٦ .
فتحى فكرى : القانون الدستورى ــ الكتاب الأول ــ المبادىء الدستورية العامة ــ ١٩٩٧ ــص٢٣٨ ، عبد الغنى بسيونى : النظم السياسية والقانون الدستورى ــ المرجع السابق ص ٨١٩ ، عادل شريف : القضاء الدستورى فى مصر ــ المرجع السابق ــ ص٤٧١ ، صلاح الدين فوزى : المحيط فى النظم السياسية والقانون الدستورى ــ دراسة فى القانون الدستورى ــ دار النهضة العربية ــ ص ٢٣٩ .

(أ) الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة له أثر كاشف. أى أنه يكشف عن مخالفة النص القانونى للدستور . وهو الأمر الـــذى يتحتم أن يكون له أثر رجعى ينطبق على ما سبقه من تطبيقات هى فــى الأصل مخالفة للدستور .

(ب) إن استبعاد الأثر الرجعى لأحكام المحكمة بعدم الدســـتورية يرتب نتائج شاذة وغير منطقية . فمن مؤدى ذلك عدم استفادة المدعـــى بعدم دستورية النص من حكم المحكمة ، إذ يعنى تطبيق هذا الحكم على نزاعه أمام القضاء تطبيقا للحكم بأثر رجعى .

(ج) إن تقرير الأثر الرجعى للحكم بعدم الدستورية على ما تنــص عليه المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة يبرره الأصل التاريخى لنــص المادة ٤٩ ، وهو المادة ٣٠ من القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٥٣ الخـــاص بالمحكمة الدستورية فى إيطاليا .

وقد استقرت المحكمة الدستورية العليا فى مصر على الأخذ بـــهذا الرأى وهو ما أكدته فى أحكامها أكثر من مرة . ولعل العبارات التـــى وردت فى حكمها بتاريخ ١٩/٥/١٩٩٠ ذات دلالة قاطعة على ذلـــك : «الأصل فى الأحكام القضائية أنها كاشـــفة وليســـت منشـــأة ، إذ هـــى لاتستحدث جديدا ولا تنشىء مراكز أو أوضاعاً لم تكن موجودة من قبل بل هى تكشف عن حكم الدستور أو القانون فى المنازعات المطروحـــة على القضاء وترده إلى مفهومه الصحيح الذى يلازمه منذ صـــدوره ، الأمر الذى يستتبع أن يكون للحكم بعدم الدستورية أثر رجعى كنتيجـــة حتمية لطبيعته الكاشفة ، وفضلا عن ذلك فإن المشرع حين أجاز فـــى قانون المحكمة الدستورية العليا إثارة المسألة الدســـتورية أثنـــاء نظـــر إحدى الدعاوى أمام جهات القضاء إما من تلقاء نفسها وإمـــا بطريـــق الدفع من أحد الخصوم ، وأوجب على الجهة القضائية ـــ عند الشك فـــى

عدم الدستورية ــ وقف الدعوى أو تأجيلها انتظارا لحكم المحكمة الدستورية بالفصل فى المسألة المثارة ، إنما كان يبقى بذلك تحقيق فائدة للخصم فى المنازعات الموضوعية التى أثير فيها الدفع الدستورى فيما لو قضى بعدم الدستورية ، وهى منازعات تدور كلها حول علاقات وأوضاع سابقة بالضرورة على الحكم بعدم الدستورية ، فإذا لم يكن لهذا الحكم أثر رجعى لأصبح لزاما على قاضى الموضوع ، أن يطبق ذات القانون بعد القضاء بعدم دستوريته مما يأباه المنطق القانونى السليم ويتنافى مع الغرض المرتجى من الدفع بعدم الدستورية ، ولا يحقق لمبدى الدفع أية فائدة عملية ، مما يجعل الحق فى التقاضى .. بالنسبة للمسألة الدستورية غير مجد ومجرداً من مضمونه الأمر ، الذى ينبغى تنزيه المشرع عن قصد التردى فيه .. »[١] .

أما **الرأى الثانى** : فقد أنكر على الحكم بعدم الدستورية الأثر الرجعى . ووقف عند ظاهر نص المادة ٤٩ من قانون المحكمة والذى يفرق فى هذا الصدد بين النصوص الجنائية وبين غيرها . فبالنسبة للنصوص الجنائية فقد جعل للحكم بعدم دستوريتها أثراً رجعياً يترتب عليه اعتبار هذه النصوص وكأنها لم تصدر أصلا .

أما فيما يتعلق بغير ذلك من النصوص فإن الحكم بعدم دستوريتها يؤدى إلى منع تطبيقها من اليوم التالى لنشره فى الجريدة الرسمية . ومن ثم تبقى بالنسبة للماضى سارية فى الفترة منذ صدورها وحتى اليوم التالى لنشر الحكم[٢] .

---

[١] حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ دستورية بتاريخ ١٩٩٠/٥/١٥ سابق الإشارة إليه .

[٢] مصطفى أبو زيد فهمى : الدستور المصرى ــ فقها وقضاء ــ ١٩٩٦ ــ المرجع السابق ــ ص د. سليمان الطماوى : تعليق على حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى ١٩٩٠/٥/١٩ فى القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ ق . مجلة العلوم الإدارية ــ السنة ٣٢ ــ العدد الأول ــ يونيه ١٩٩٠ . ص٢٤٠ . محمد حسنين عبد العال : القانون الدستورى ــ ١٩٩٢ ــ ص ١٦٢ وما بعدها . صبرى محمد السنوسى : الوجيز فى القانون الدستورى ــ ١٩٩٧ ــ ص ٢٧٧ .

ويرتكز هذا الرأى ــ كما سبق القول ــ على صريح نص القانون فى المادة ٤٩ منه حيث إن ذلك لا يدع مجالا للشك أو للارتياب عمــلا بالقاعدة الأصولية فى التفسير التى تقول إنه لا اجتــهاد مــع النــص . فوضوح النص فى عباراته ودلالة ألفاظه يغنــى عــن الرجــوع إلــى المذكرة الايضاحية .

ثم إنه ومع التسليم بأن الأحكام بعدم الدستورية الأصل فيها أنــها كاشفة عن عوار النص ومخالفته للدستور . إلا أن الدســتور ــ الــذى أنشأ المحكمة الدستورية ــ جعل للقانون وحده تحديد أثر الحكم حيــث نصت المادة ١٧٨ منه على أن « ... ينظم القانون ما يــترتب علــى الحكم بعدم دستورية نص تشريعى من آثار » . وهو الأمر الذى أبانــه المشرع فى المادة ٤٩ من قانون المحكمة . أما وقد جاء هــذا النــص صريحاً واضحاً فإنه لا يجدى النظر فى طبيعة الحكم وما إذا كان منشئاً أو كاشفاً[١] .

كان ذلك هو الخلاف الفقهى حول نص المــادة ٤٩ مــن قــانون المحكمة، والحق أن الرأى الأول الذى يقــرر لحكــم المحكمــة بعــدم الدستورية أثرا رجعيا يمتد تطبيقه عبر روابط الماضى المتصــل منــذ صدور النص وحتى الحكم بعدم دستوريته مع تقييد هذا الأثر بــاحترام المراكز القانونية التى استقرت بأحكام قضائية نهائية أو بالتقــادم هــو الأولى بالتأييد ، ففضلا عن اتساقه مع طبيعة القضاء الدستورى باعتبار الحكم الذى يصدره يكشف عن عوار الحق بالنص منذ إصداره . فــإن

---

(١) فوزية عبد الستار : حول تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا ــ مقال جريدة الأهرام ١٩٩٨/٨/٣ .

هذا الرأى هو الذى يصون نصوص الدستور من العبث ، ويردع المشرع العادى من مخالفة نصوصه .

هذا فضلا عن أن ظاهر نص المادة ٤٩ من قانون المحكمة لاينفى الأثر الرجعى لأحكامها فهو حين نص على أن « يترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم . فهو يعنى تحديد اليوم الذى يعتد فيه بوجود الحكم قانوناً مما يقتضى إلزام جميع سلطات الدولة به[١] .

وإذا كان ورود الاستثناء الخاص بالأثر الرجعى للأحكام بعدم دستورية النصوص الجنائية جعل البعض يرتب على ذلك الأثر المباشر كقاعدة عامة للأحكام بعدم دستورية أية نصوص أخرى أخذا بمفهوم المخالفة فى التفسير . فذلك أمر محل نظر . لأن عبارات المذكرة الإيضاحية للقانون تثبت تفسيرا آخر تماماً يغنى عن الأخذ بمفهوم المخالفة ويقرر الأثر الرجعى لأحكام المحكمة .

وأخيرا فليس صحيحاً ما يدعيه البعض من أن تطبيق الأثر الرجعى يهدد الاستقرار القانونى ، ويعصف بالمراكز القانونية المستقرة منذ وقت طويل . فقد استقر الفقه والقضاء على أن الأثر الرجعى للأحكام بعدم الدستورية لا ينال من الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية التى استقرت بالتقادم ، أو بأحكام قضائية نهائية .

ثانيا .. الإطار الشكلى الذى صدر به القرار بقانون :

جاء تعديل المادة ٤٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا فى صورة قرار بقانون وفقا لصلاحيات رئيس الجمهورية بمقتضى

---

[١] عاطف البنا : مرة أخرى .. رد شبهات ومغالطات : مثال جريدة الوفد ١٩٩٨/٨/٦.

المادة ١٤٧ من الدستور . ومن ثم فإنه ينبغى معرفة هل وافق هذا القرار الإجراءات التى صدر استناداً إليها . كما صاحب صدور هذا القرار الزعم بالموافقة الإجماعية للجمعية العمومية للمحكمة عليه قبل إصداره ؟ وهو أمر جدير بالتأمل والمناقشة ، وبيان مدى تأثيره على ممارسة المحكمة لاختصاصها مستقبلا .

١ ــ القرار بقانون ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ وإجراءات المادة ١٤٧ من الدستور .

سبق أن تناولنا فى القسم الأول من هذه الدراسة ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته التشريعية بمقتضى المادة ١٤٧ من الدستور . وهذه المادة تشترط لكى يصح اللجوء إليها أن يحدث «... فى غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون..» .

وعلى ذلك فإنه لا يصح اللجوء إلى المادة ١٤٧ من الدستور إلا إذا توافرت حالة ضرورة تبرر تدخل رئيس الجمهورية لإصدار قرارات لها قوة القانون . فهل توافر هذا المبرر لإصدار القرار بقانون ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ .؟

لقد أبانت المذكرة الايضاحية للقرار بقانون ظروف إصداره والتى تشكل حالة الضرورة التى استدعت إصداره حيث نصت على «..ونظرا لأن كثيرا من الدعاوى المعروضة الآن على المحكمة الدستورية العليا تتعلق بنصوص ضريبية مطعون بمخالفتها للدستور . وكانت بعض الدعاوى الأخرى المطروحة عليها تثير خطورة قد تقدر

المحكمة معها الحد من إطلاق الأثر الرجعى بشأنها ، وكانت المحكمة تعقد جلساتها خلال أشهر الصيف جميعها فإن الضرورة تقتضى – وبالنظر إلى أن مجلس الشعب لن ينعقد فى دور انعقاده العادى إلا خلال شهر نوفمبر – الإسراع بإصدار هذا التعديل فى شكل قرار بقانون باعتباره تدبيرا لايحتمل التأخير ، وذلك عملا بنص المادة ١٤٧ من الدستور »[١] .

وعلى ذلك تبدت حالة الضرورة فيما يلى :

(أ) كثرة الدعاوى المعروضة على المحكمة للفصل فيها وتتعلق بنصوص ضريبية . ويترتب على الحكم فيها بعدم الدستورية إلزام الخزانة العامة برد ما حصلته تطبيقا لهذه القوانين غير الدستورية وهو ما يؤدى إلى الإضرار بالخزانة العامة والتأثير على خطط الدولة فى التنمية .

(ب) إن المحكمة تعقد جلساتها خلال أشهر الصيف ، ومجلس الشعب يكون فى إجازته ، ومن ثم فقد تحققت غيبته ، مما أدى إلى الإسراع بإصدار هذا التعديل فى شكل قرار بقانون بحسبانه تدبيرا لايحتمل التأخير .

ومن الواضح أن ذلك لا يشكل حالة ضرورة ، كما يتطلبها نص المادة ١٤٧ من الدستور . ومن **ناحية أولى :** فإن كثرة الدعاوى التى تتعلق بنصوص ضريبية أمام المحكمة أمر لم يكن طارئاً بأى حال من الأحوال . كما أن تطبيق المحكمة للأثر الرجعى فى أحكامها أيضا لم يكن أمرا مستحدثا يستدعى التدخل بتدبير لا يحتمل التأخير تطبيقا للمادة

---

[١] نص المذكرة الايضاحية للقرار بقانون ١٦٨ لسنة ١٩٩٩ ، الجريدة الرسمية العدد ٢٨ مكرر بتاريخ ١١ يوليو ١٩٩٨ .

١٤٧ من الدستور . بل إنها تطبقه فى أحكامها منذ صدور قانونها سنة ١٩٧٩ أى منذ ما يقرب من عشرين سنة .

أما من **ناحية ثانية** : فإن غيبة مجلس الشعب لم تكن لتشكل المبرر الذى يستدعى إصدار مثل هذا التدبير السريع الذى لا يحتمل التأخير (القرار بقانون) فلقد أصدره رئيس الجمهورية بعد أيام قليلة من انتهاء الدور التشريعى[1] . وكان يمكن أن تعجل الحكومة بعرضه على المجلس لمناقشته وإصداره قبل انتهائه . بل إن المجلس فى ذات الدور قد رفض اقتراحا من أحد أعضائه بتعديل المادة ٤٩ والذى سبق لنا مناقشته . مما يؤكد أن الحكومة قد تعمدت أن يصدر التعديل على الشكل الذى صدر به مخالفا نص المادة ١٤٧ من الدستور حيث إنه لم تتحقق الشروط التى تتطلبها هذه المادة . وهو أمر يؤكد أن شبهات عدم الدستورية تلاحق هذا التعديل فى شكله وإجراءات إصداره[2] .

٢ ـ موافقة الجمعية العمومية للمحكمة :

تنص المادة ٨ من قانون المحكمة الدستورية العليا فى فقرتها الأخيرة على أنه « ... يجب أخذ رأيها (الجمعية العمومية للمحكمة) فى مشروعات القوانين المتعلقة بالمحكمة » .

---

(١) صدر القرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ فى ١٠ يوليو ١٩٩٨ ونشر فى الجريدة الرسمية فى اليوم التالى . وكان ذلك بعد أسبوع واحد فقط من فض الدورة البرلمانية لمجلس الشعب .

(٢) فى هذا الرأى راجع : أحمد كمال أبو المجد : مستقبل القضاء الدستورى فى مصر الأهرام ١٩٩٨/٨/١٩ . عاطف البنا : مقالتيه حول المشروعية الدستورية ـ جريدة الوفد ـ سابق الإشارة إليها ـ عبد الله ناصف : حجية وآثار أحكام المحكمة الدستورية العليا قبل التعديل وبعد التعديل ١٩٩٨ ـ ص ٩٦ .

والحقيقة أن هذا النص وإن كان له ما يبرره فى قانون السلطة القضائية[١] . إلا أن وجوده فى قانون المحكمة الدستورية العليا ليس له محل . فهذه المحكمة كما تنص المادة ١٧٥ من الدستور « تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ... » ومن هنا يثور التساؤل حول مدى تأثير ما نصت عليه المادة الثامنة من قانون المحكمة على اختصاصها بالرقابة على دستورية القانون الذى أبدت فيه رأيها حين كان مشروعاً .

إن إبداء المحكمة الدستورية العليا لرأيها فى مشروع القانون لاشك أنه سوف يؤثر مستقبلا فى اختصاصها بممارسة الرقابة على دستورية القوانين . ولنتصور أن الجمعية العمومية للمحكمة أبدت رأيها بالموافقة على مشروع القانون ، وبعد ذلك عرض عليها هذا القانون مطعونا فى دستوريته . هل تكون المحكمة صالحة لنظر هذه الدعوى والفصل فيها بحكم ؟ وقد سبق لها أن أبدت فيه برأى : إن هذا غير جائز الأمر الذى يترتب عليه إخراج هذا القانون من اختصاص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين . وهى نتيجة تصطدم بصريح نص الدستور فى المادة ١٧٥ منه .

ولا نتصور الخروج من هذا المأزق عندما تعرض أمام المحكمة هذه الحالة إلا بحل واحد وهو أن تتصدى المحكمة للحكم فى دستورية الفقرة الأخيرة من المادة الثامنة من قانونها ثم بعد ذلك تنظر فى الدعوى الماثلة أمامها[٢] .

---

[١] هذا النص يقابل ما قررته المادة ٢٧ مكرر فى فقرتها الثانية من قانون السلطة القضائية من وجوب أخذ رأى المجلس الأعلى للقضاء فى مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء والنيابة » .

[٢] ذهب رأى فى الفقه إلى القول بأن موافقة الجمعية العمومية للمحكمة لا تقيد المحكمة. لأن الجمعية العمومية لا تخرج عن كونها هيئة إدارية ، ومن ثم لا تقيد هيئة قضائية . فى ذلك راجع : عبد الله ناصف : حجية وآثار أحكام المحكمة الدستورية العليا قبل التعديل وبعد التعديل ــ المرجع السابق ــ ص ٨٥ .

على أن التأمل فى نص المادة الثامنة فقرة أخيرة سوف يقود إلى تساؤل له ما يبرره . وهو هل يتسع النص لعرض القرار بقانون على الجمعية العمومية للمحكمة لأخذ الرأى عليه ؟ يبرر هذا التساؤل صريح عبارة نص المادة ٨ فى فقرتها الأخيرة حين استلزمت أخذ رأى الجمعية العمومية فى مشروعات القوانين المتعلقة بالمحكمة . ولا شك أن المشروع بقانون غير القرار بقانون . **فمن ناحية أولى :** قد تبدى المحكمة رأيها فى المشروع بقانون ، ثم يناقشه مجلس الشعب ويغير ويبدل فيه مما ينفى الحرج عن المحكمة عند التعرض للبحث فى دستوريته ، أما بالنسبة للقرار بالقانون فالأمر يختلف إذ بعد إبداء المحكمة لرأيها فيه سوف يصدر دون تعديل أو تغيير . وهو أمر سوف يزيد حرج المحكمة ويؤثر على اختصاصاتها .

ومن **ناحية ثانية :** فإن القرار بقانون المفترض فيه أن يصدر استجابة لحالة ضرورة وكتدبر سريع لمواجهة أخطار محدقة ، وهو على خلاف القانون الصادر عن البرلمان « يستوجب مناقشة أو إجراءات غير إرادة رئيس الجمهورية . ومن ثم يبقى أخذ رأى الجمعية العمومية للمحكمة فى القرار بقانون المتعلق بالمحكمة أمراً غير مفهوم إلا إذا صدر لغير ضرورة وكبديل عن اللجوء إلى للبرلمان .

ولم يبين القانون كيف تبدى الجمعية العمومية للمحكمة رأيها . هل يكون بالأغلبية أم بالإجماع . وما هى القيمة القانونية لرأيها . وماذا لو أنها رفضت مشروع القانون ؟. كل هذه التساؤلات لا نجد فى نص المادة الثامنة فى فقرتها الأخيرة إجابة محددة [1].

---

(١) راجع تصريح وزير العدل ـ جريدة الوفد ـ بتاريخ ١٣ يوليه ١٩٩٨ .
وعلى ذلك فإنه من غير المفهوم ما صرح به وزير العدل فى الصحف على سبيل الترويج للقرار بقانون ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ وما جاءت له المذكرة الايضاحية المرفقة ==

ثالثا : مضمون القرار بقانون ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ :

نص التعديل الذى جاء به القرار بالقانون على أن « يستبدل بنص الفقرة الثالثة من المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ النص الآتى : « ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخا آخر ، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبى لا يكون له فى جميع الأحوال إلا أثر مباشر ، وذلك دون إخلال باستفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص » .

واستهدف هذا التعديل تغيير اتجاه المحكمة فى تقرير الأثر الرجعى للحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة ، والتى كانت تسير عليه استناداً إلى المذكرة الإيضاحية كما سبق وبينا . وجاء هذا التعديل ايقرر ما يلى :

١ ــ الأصل هو الأثر المباشر للحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة .

٢ ــ يجوز للحكم أن يحدد لسريان الحكم بعدم الدستورية تاريخا آخر .

٣ ــ الحكم بعدم دستورية نص ضريبى لا يكون له فى جميع الأحوال إلا أثر مباشر .

== به وما جرت به كثير من الكتابات المؤيدة له إلا فى إطار إحراج المحكمة والزج بها فى مناقشات وجدل حول أسلوب ومضمون هذا القرار وهو ما يجب أن تترفع المحكمة عنه.

راجع على سبيل المثال مقال فتحى رجب (وكيل لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشورى) . جريدة الأهرام فى ١٩٩٨/٨/٣ .

ثم نص التعديل فى آخره على أن « ذلك دون إخـــلال باســتفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص .

وقد اختلفت الآراء بشدة حول هذا التعديل فقد رأى فيه أنصـــاره أنه وضع الأمور فى نصابها حين قرر الأثر المباشر لأحكام المحكمــة الدستورية العليا . بل إن هذا التعديل هو أقرب إلى أن يكــون تفســيرا للنص القديم منه إلى إقرار حكم جديد كما أنه وسع فـــى اختصاصــات المحكمة حيث أجاز لها أن تحدد فى بعض الحالات نطاق سريان الحكم من حيث الزمان فتقرر له خلافا للقاعدة العامة أثراً رجعياً[١] . كما عده البعض خطوة على الطريق الصحيح ، فلقد كان هذا التعديل مطلباً ملحاً منذ صدور أول حكم للمحكمة الدستورية العليا يقرر الأثـــر الرجعـــى لأحكامها . فالقول بأن الحكم بعدم الدستورية يعــدم النــص المخـــالف للدستور من تاريخ صدوره لا يتفق وصحيح القـــانون فـــالحكم بعــدم الدستورية لا يعدم النص المخالف للدستور ولكن يقضى على قوة نفاذه. أما إعدام النص فليس من سلطة المحكمة الدستورية العليا[٢] .

أما **الرأى الثانى :** فقد حمل علـــى التعديــل واعتــبره انتقاصــاً لسلطات المحكمة وتفريغاً للحكم بعدم الدستورية من مضمونه . حيـــث إن الأثر الرجعى أمر يفرضه المنطق القانونى واعتبارات الفاعليـــة . فالنص غير الدستورى ولد مخالفا للدستور باطلا منذ صدوره . وعــدم تقرير هذا الأثر يجعل من الرقابة الدستورية لغوا أو عبثاً إذ من شـــأنه تحصين التطبيقات السابقة على حكم القضاء الدستورى[٣] .

---

(١) فوزية عبد الستار : حول تعديل قانون المحكمة الدســتورية العليــا ــ الأهــرام فـــى ١٩٩٨/٨/٣ .

(٢) محمد محمد بدران : أحكام المحكمة الدستورية العليا فى الضرائب بين الأثر الرجعـــى والمباشر ــ الأهرام فى ١٩٩٨/٧/٢٧ .

(٣) عاطف البنا : المشروعية الدستورية وأساس سلطة الحكم : دراسة منشورة فى جريــدة الوفد ١٩٩٨/٧/١٦ .

وفى الحقيقة أن التعديل على الرغم من أنه جاء انتصاراً لـــرأى مرجوح فى الفقه لإقرار الأثر المباشر لأحكام المحكمة بعدم الدستورية. إلا انه حتى فى إطار هذه الغاية جاء بتنظيم قانونى تشوبه كثـــير مـــن المعايب التى تصل إلى حد مخالفته لمبادىء مستقرة فى الدستور .

فقد كان يكفى تحقيقا للغرض الذى توخاه القرار بقانون ما قـــرره من أنه « ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحـــة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلـــك تاريخا آخر .. » .

فهذا النص يقرر كأصل عام الأثر الفورى والمباشر للحكم بعـــدم دستورية نص فى قانون أو لائحة . ثم يترك ـــ على سبيل الاســتثناء ـــ للمحكمة سلطة تحديد تاريخ آخر للحكم بعدم الدستورية إن كان له مـــا يبرره فى نظر المحكمة من اعتبارات أحاطت بالنص المطعون عليه .

إلا أن المشرع عاد وأخرج من نطاق هذا الاستثناء الذى يتعلـــق بسلطة المحكمة بتحديد تاريخ آخر لحكمها بعدم الدستورية ـــ الأحكـــام المتعلقة بنص ضريبى ـــ فقرر أن هذا الحكم فى كل الأحوال لا يكــون له إلا أثر مباشر . وهو أمر يثير كثيرا من التساؤلات.

من **ناحية أولى :** فإن منع تقرير الأثر الرجعى فى الأحكام بعـــدم دستورية نص ضريبى يؤدى إلى غل يد المحكمة عن مواجهة القوانيـــن الضريبية ظاهرة الجور والفساد والتى تحيط بها المعايب الدستورية من كل ناحية . والتى على أساسها تقوم الدولة بالاستيلاء على أموال دافعى الضرائب وهى آمنة بأن الحكم بعدم دستورية القانون لن يكون له أثـــراً

رجعى[١] . وهو ما يؤدى به إلى أن يصبح فى حقيقته مصادرة لأموال الممول بالمخالفة لأحكام الدستور[٢] .

هذا فضلا عن الإخلال بأهم الأسس التى يجب أن تحكم النظام الضريبى فى الدولة ، حسب ما يقضى به نص المادة ٣٨ من الدستور « يقوم النظام الضريبى على العدالة الاجتماعية » .

ومن **ناحية ثانية** : فإن هذا التعديل سوف يشجع الدولة إلى إصدار قوانين مخالفة للدستور تطبق ردحاً من الزمن وحين يحكم بعدم دستوريتها فإنها لن تلتزم برد ما حصلته من ضرائب . وقد يحسن البعض الظن بالمشرع ويستبعد هذا الأمر . إلا أن ذلك غير صحيح على الإطلاق . فالحكومة فى سبيل تحقيق غايتها ونظرا لهيمنتها على السلطة التشريعية تستطيع أن تستصدر التشريعات المخالفة للدستور . وإذا كانت أحكام المحكمة الدستورية العليا وقت أن كان لها أثر رجعى لم تردع الحكومة عن مخالفة الدستور فكيف سيكون الأمر بعد إلغاء هذا الأثر ؟.

إن هذا الأمر قد يبرره البعض بمصلحة الخزانة العامة ، وتضررها من رد الأموال التى سبق أن حصلتها وفقا لقانون غير دستورى ، مما يضر بخطط التنمية . على أن هذا التبرير مرفوض إذ أنه يبرر فى حقيقة الأمر غصب الدولة واغتصابها لأموال الأفراد ظلما وعدوانا . وهو ما يؤدى إلى أعظم الضرر على المجتمع ككل إذ لن تنهض دولة ولن تتقدم أمة إذا ما قام حكمها على الظلم والغصب .

---

(١) أحمد كمال أبو المجد :مستقبل القضاء الدستورى فى مصر ــ مقال سابق الإشارة إليه ــ عاطف البنا : المشروعية الدستورية ــ مقال سابق الإشارة إليه .

(٢) تنص المادة ٣٦ من الدستور على أن « المصادرة العامة للأموال محظورة ، ولا تجوز المصادرة الخاصة ولا لحكم قضائى » .

وما تقدمت الدول إلا بإرساء العدل بين مواطنيها وما تـأخرت ودالـت الدول إلا بشيوع الظلم فيها . وفى التاريخ عظة وعبرة .

أما ما نص عليه التعديل من أن « وذلك دون إخـلال باسـتفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص » .

وفضلا عن الصياغة السيئة[١] ، فإن هذا الاستدراك فى التعديـل يثير أكثر من شبهة مخالفة الدستور .

فإن هذا النص يصطدم بمبدأ المساواة الذى قرره الدسـتور فـى المادة ٤٠ منه[٢] . ثم إنه يرتب نتائج غير منطقية . ففى حالة الحكـم بعدم دستورية قانون ضريبى يمكن رافع الدعوى من استرداد ما دفعـه من ضريبة أو يعفى مما هو مستحق عليه . ويمنع من ذلك من قام بأداء الضريبة طوعا ولم يلجأ إلى المحكمة الدستورية طعناً فى القانون بعـدم الدستورية[٣] ، لأى سبب من الأسباب . أو تنتهى دعواهم الموضوعيـة لأسباب شكلية أو إجرائية . أو بسبب رفض بعض محاكم الموضـوع للدفع لعدم الدستورية استشعارا عدم جديته .

بل إنه فى أحيان أخرى قد ترفع دعاوى دسـتورية فـى أوقـات مختلفة . ثم يحكم فى إحداها بعدم الدستورية مما يترتب عليه أن يحكـم فى الدعاوى الأخرى بعدم القبول لسابقة الفصل فى الموضوع[٤] . وهم لم يستفيدوا من الحكم الأول حسب صريح النص فكيف يسوغ ذلك؟.

---

(١) يلاحظ بحق د/ أحمد كمال أبو المجد فى مقال سابق الإشارة إليه غرابة هذا النـص ، وغموض كلمة «ذلك» فى موضعها الذى جاءت فيه وهل يقصـد بحكمـها المجـال الضريبى أم تنصرف إلى جميع الحالات التى تناولها التعديل .

(٢) تنص المادة ٤٠ من الدستور على أن « المواطنين لدى القانون سواء ، وهم متسـاوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة .

(٣) أحمد كمال أبو المجد مقاله سابق الإشارة إليه .

(٤) عاطف البنا ومقاله سابق الإشارة إليه .

إن المعايب الدستورية تحيط بهذا التعديل من جميع جوانبه سـواء من ناحية الشكل أم من ناحية المضمون . فقد صدر فى شكل (قـرار بقانون) على خلاف الشروط والإجراءات التى حددها الدستور لإصدار القرار بقانون وفقا لنص المادة ١٤٧ مـن الدسـتور . ومـن حيـث المضمون فقد جاء التعديل متناقضا فى أحكامه . ومنطوياً على شـبهات كثيرة لمخالفة الدستور .

• • •

خاتمة

يعيش العالم ــ ونحن معه ــ نقطة فاصلة بين قرنين من الزمان يتطلع فيها إلى حياة أفضل من جميع النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية يرنو فيها إلى تصحيح كل خطأ ، وتقويم كل اعوجاج حتى تنطلق دوله وأممه إلى قرن جديد تزيد فيه حرية الشعوب ورفاهيتها .

من هذا المنطلق ــ جاء بحثنا هذا ــ لا ليقف عند ضعف الأداء التشريعى لمجلس الشعب وإنما ليحدد أسبابه ، ويحلل عوامله ويبيِّن آثاره على مجال مهم وهو الرقابة على دستورية القوانين .

إن ضعف الأداء التشريعى للمجلس ، وما يصاحبه من إنتاج قوانين غير سوية ولا عادلة فى تنظيمها للعلاقات فى المجتمع سواء بين الأفراد بعضهم البعض ، أم بينهم وبين سلطات الدولة ، يؤدى إلى إحباط كل الجهود التى تبذل من أجل الإصلاح فى كل الميادين سواء أكانت اقتصادية أم اجتماعية وإن بدا فى الظاهر غير ذلك . فالبناء على الرمال لابد وأن ينهار يوماً ما .

ذلك أن أى إصلاح فى المجتمع ــ أيا كان موضوعه ــ هو فى حقيقته إصلاح تشريعى . أى يبدأ بصدور القانون . هذا القانون إذا لم يصدر سليماً معافاً ، فإن الحلول التى يقترحها لحل المشكلات أو لحكم العلاقات فى المجتمع لابد وأن تأتى عقيمة لا تؤدى إلا إلى مزيد من الأزمات . وهو الأمر الذى أدركناه فى تأثيرات هذا الواقع التشريعى على الرقابة على دستورية القوانين .

فعلى الرغم من أن المحكمة الدستورية العليا ــ لدينا ــ لم تخرج يوما عن نطاق وظيفتها أو سعت إلى مواجهة بينها وبين النظام السياسى بجناحيه التنفيذى والتشريعى ، فإن هذا النظام ما فتىء يـــتربص بـــها الدوائر سعيا إلى تحجيم قضائها ، وانتقاصاً من ســـلطاتها ، وجـــاءت محاولاته فى ذلك تتـــرى . بداية من الهجمـــة الإعلامية التى تشـــنها أجهزة الحكم ــ رسمية كانت أم غير رسمية ــ على المحكمة فى كـل مرة تمارس فيها اختصاصاتها التى حددها الدستور فى الرقابـــة علـــى دستورية القوانين ومروراً بالمحاولات المتعـــددة التـــى حـــاولت فيـــها الحكومة التقدم بمشروعات قوانين عبر أنصارها إلى مجلـــس الشـــعب لتعديل قانون المحكمة وانتهاء بإصدار القرار بقانون رقم ١٦٨ لســـنة ١٩٩٨ والذى ألغى ما كان للحكم بعدم الدستورية من أثـــر رجعـــى ــ على الوجه الذى بيناه ــ فى ثنايا هذا البحث .

فى ظل ذلك يأتى استشراف مستقبل النظام السياسى المصرى كله وليس فقط القضاء الدستورى فيه ــ فى رأينا ــ لا يخرج عـــن أحـــد تصورين .

الأول : تغيير هذا الواقع ، والاتجاه إلى إصلاحات سياسية عميقـة وجذرية تبدأ بتغيير هذا الدستور الذى تهالكت نصوصه عبر التحـــولات الاقتصادية والاجتماعية فى المجتمع المصرى ، وما يستتبع ذلـــك مـــن إجراء انتخابات ديمقراطيـــة تخضـــع لإشراف جدى ومحايد ينتج عنه سلطة تشريعية قوية ومستقلة وقادرة على النهوض بوظائفها التشـــريعية والرقابية .

الثانى : فهو بقاء الحال على ما هو عليه بلا تغيير جـــدى فـــإن الأمور سوف تسير إلى سد كل منافذ الحرية والديمقراطيـــة ولســوف تسير الأمور ــ فى ظل ذلك ــ من سىء إلـــى أســوأ ، وفـــى كـل المجالات.

وأخيـــرا .. ..

« إن أريد إلا الإصلاح ما استطعت

وما توفيقى إلا بالله »

صدق الله العظيم

المؤلف

الفهرس

الموضوع	الصفحة
تقـــــديم	٣
مقدمـــة	١١
المبحث الأول : العوامل التى تؤدى إلى ضعف الأداء التشـــريعى لمجلس الشعب	١٥
المطلب الأول : طبيعة النظام السياسى ومركز السلطة التشـــريعية فيه	١٦
المطلب الثانى : تكويـــن مجلـــس الشـــعب وأثـــره فـــى أدائـــه التشـــريعى	٢٤
الفرع الأول : أسلوب الانتخاب فى مصر وضماناته	٢٦
أولا : أسلوب الانتخاب فى مصر بين الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة	٢٧
١ ــ تحول النظام الانتخابى المصرى إلى الانتخاب بالقائمة	٢٧
٢ ــ تنظيم الانتخاب بالقائمة مع الاتجاه لمحاباة حزب الأغلبية	٣٢
٣ ــ الطعن بعدم دستورية القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣	٣٤

الموضوع	الصفحة
٤ ــ السمات العامة لنظام الانتخاب وفقا للقانون١٨٨ لسنة ١٩٨٦	٣٦
٥ ــ الحكم بعدم دستورية التعديل بقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦	٣٧
٦ ــ نتائج الانتخاب بالقائمة	٣٨
(أ) تفسير موقف أحزاب المعارضة من الانتخاب بالقائمة	٣٩
(ب) مدى تعارض الانتخاب بالقائمة مع نصوص الدستور	٤٣
ثانيا : عدم حياد العمليات الانتخابية	٥١
١ ــ الحملة الانتخابية	٥٢
٢ ــ الجداول الانتخابية	٥٦
٣ ــ عملية التصويت	٥٨
ثالثا : غياب الإشراف الجدى على العمليات الانتخابية	٦١
الفرع الثانى : الأخذ بفكرة تمثيل المصالح فى تشكيل المجلس	٦٧
أولا : نصف مقاعد مجلس الشعب للعمال والفلاحين	٦٨
ثانيا : سلطة رئيس الجمهورية فى تعيين عشرة أعضاء فى مجلس الشعب	٧١
المطلب الثالث : نظام عمل المجلس وأثره فى أدائه التشريعى	٧٣
الفرع الأول : القواعد المنظمة لانعقاد المجلس	٧٣
أولا : أدوار انعقاد المجلس	٧٣
١ ــ دور الانعقاد العادى	٧٥

الموضوع	الصفحة

٢ ــ دور الانعقاد غير العادى ٧٥

٣ ــ فض دور الانعقاد ٧٧

ثانيا : نصاب صحة انعقاد المجلس ٧٩

ثالثا : إدارة الجلسات ونظام الكلام فيها ٨٤

رابعا : الإسراف فى نظر مشروعات القوانين على وجه الاستعجال ٨٨

المطلب الرابع : ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية (م١٤٧ من الدستور) وأثره فى الأداء التشريعى للمجلس ٩١

المبحث الثانى : أثر ضعف الكفاءة التشريعية لمجلس الشعب على قضاء المحكمة الدستورية العليا ١٠١

المطلب الأول : حدود الرقابة على دستورية القوانين كأساس لتفادى الصدام مع النظام السياسى ١٠٢

الفرع الأول : طبيعة القضاء الدستورى ١٠٣

١ ــ الطبيعة السياسية للقضاء الدستورى ١٠٤

٢ ــ الطبيعة القانونية للقضاء الدستورى ١٠٥

٣ ــ القضاء الدستورى يوازن بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات القانونية ١٠٥

الفرع الثانى : التقييد الذاتى للرقابة ١١٢

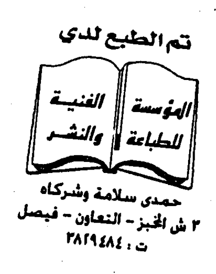
أولا : وجوب أن يكون الفصل فى دستورية القانون لازما للفصل فى موضوع الدعوى ١١٣

الموضـــــــوع	الصفحة
ثانيا : قرينة الدستورية لمصلحة التشريع	١١٣
ثالثا : الرقابة على دستورية القانون لا تمتد إلى بواعثه أو ملاءمته	١١٤
المطلب الثانى : محاولات النظام السياسى فى مصر للحـــد مـــن فاعلية الرقابة على دستورية القوانين	١١٥
الفرع الأول : محاولات تحجيم المحكمة	١١٧
أولا : محاولات تحجيم المحكمة من حيث نوع الرقابة	١١٧
١ ــ الرقابة السياسية على دستورية القوانين	١١٨
٢ ــ الرقابة القضائية على دستورية القوانين	١٢٠
٣ ــ أصالة الاتجاه إلى الرقابة القضائية فى مصر	١٢٤
٤ ــ الآراء التى تدعو للأخذ بالرقابة السياسية	١٣١
ثانيا : محاولات تحجيم المحكمة من حيث تغيير إجراءات ونظـــام التقاضى أمامها .	١٣٥
١ ــ الأخذ بالأسلوب الأمريكى فى إصدار المحكمة لأحكامها	١٣٥
٢ ــ ضرورة اشتراط إجماع القضاة أو أغلبية موصوفـــة منـــهم لإصدار الحكم بعدم الدستورية	١٣٩
ثالثا : تحجيم المحكمة من حيث أثر الحكم	١٤٠
١ ــ اقتراح تعديل المادة ٤٩ من قانون المحكمة	١٤١
(أ) مضمون الاقتراح	١٤١
(ب) الأسس التى يقوم عليها	١٤٣

الموضـــــــوع	الصفحة
(ج) تقدير الاقتراح	١٤٤
الفرع الثانى : القرار بقانون ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ بتعديل المـــادة ٤٩ من قانون المحكمة	١٤٦
أولا : مشكلة الأثر الرجعى لأحكام المحكمة	١٤٨
ثانيا : الإطار الشكلى الذى صدر به القرار بقانون	١٥٣
١ ـــ القرار بقانون وإجراءات المادة ١٤٧ من الدستور	١٥٤
٢ ـــ موافقة الجمعية العمومية للمحكمة	١٥٦
ثالثا : مضمون القرار بقانون ١٦٨ لسنة ١٩٩٨	١٥٩
الخاتمـــــــة	١٦٥
الفهـــرس	١٦٩

رقم الإيداع
١٩٩٩/١١٨٨٤
الترقيم الدولى
977 – 04 – 2675 - X

تم الطبع لدي



حمدى سلامة وشركاه
٣ ش المخبز - التعاون - فيصل
ت : ٣٨٢٩٤٨٤